

MEM
687

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN ROUMANIE DANS LE
CONTEXTE DE L'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE (1989 – 2009)

MÉMOIRE PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE
PROFIL AVEC MÉMOIRE, CONCENTRATION EN ADMINISTRATION
INTERNATIONALE

PAR
LUMINITA GOGOT



OCTOBRE 2011

Remerciements

Je voudrais remercier Monsieur Paul-André Comeau, directeur du Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation de l'ENAP et superviseur de ce mémoire, pour sa disponibilité, son humanisme, son professionnalisme, son aide tout au long de la réalisation de ce projet et notamment ses précieux conseils qui ont été très utiles à l'élaboration de ce mémoire.

Je tiens également à exprimer ma gratitude envers ma famille et mes amis qui m'ont encouragée et appuyée pendant cette expérience.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE I – PROBLÉMATIQUE ET CADRE THÉORIQUE	6
1.1 Adhésion à l'UE et changement de régime	8
1.2 Adhésion et européanisation.....	9
1.3 Adhésion et conditionnalité	11
1.4 Adhésion et administration publique.....	15
1.5 Problématique et hypothèse.....	17
1.6 Cadre théorique	19
1.7 Méthodologie	24
CHAPITRE II - LE CHEMINEMENT DE LA ROUMANIE.....	28
2.1 Tableau historique de la Roumanie.....	30
2.1.1 La Roumanie jusqu'en 1945	30
2.1.2 De 1945 à la demande d'adhésion à l'UE.....	33
2.2 La double démarche de la Roumanie vers l'Occident.....	39
2.3 Le régime politique des années 1990	43
2.3.1 Rôle du Parti communiste	43
2.3.2 Institutions politiques	49
2.4 L'administration publique	51
2.4.1 Évolution de l'administration publique de 1945 à 1989.....	51
CHAPITRE III – L'UNION EUROPÉENNE	55
3.1 L'Union européenne à la fin des années 1980	57
3.2 L'Union européenne et les élargissements d'avant 1990	62
3.3 La préparation à l'élargissement historique	63
3.4 Mise en œuvre et déroulement de ces négociations.....	68
3.5 Le cas particulier de la Roumanie et de la Bulgarie.....	72
CHAPITRE IV – L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ROUMAINE EN VOIE DE TRANSFORMATION.....	75
4.1 L'Union européenne et la Roumanie	76

4.1.1 La situation en Roumanie.....	76
4.1.2 Les exigences de l'UE.....	77
4.1.2.1 En vue de la transformation de l'administration publique.....	77
4.1.2.2 En vue d'éliminer la corruption.....	79
4.1.3 L'appui de l'UE	81
4.1.3.1 Appui financier.....	81
4.1.3.2 L'appui au renforcement des institutions et de l'administration publique.....	85
4.2. Les actions de la Roumanie.....	87
4.2.1 Modifications de l'organisation gouvernementale	88
4.2.2 Le statut des fonctionnaires	91
4.2.3 Mise en œuvre et contrôle de cette législation	93
4.2.4 Définition des conditions d'emplois et salaires	94
4.2.5 Place et reconnaissance des syndicats.....	95
4.3 L'administration publique de 1989 à 2010	96
4.3.1 Embauche de diplômés.....	96
4.3.2 Formation professionnelle.....	99
4.3.3 Évaluation et promotion	100
4.3.4 Le cas des hauts fonctionnaires.....	101
4.4 La Commission recommande l'adhésion de la Roumanie à l'UE	103
CHAPITRE V – VÉRIFICATION DE L'HYPOTHÈSE	106
5.1 Les résultats du dialogue entre Bruxelles et Bucarest envisagés sous l'angle de la conditionnalité.....	107
5.1.1 Conditionnalité, facteur de l'adhésion à l'UE.....	107
5.1.2 La mise en œuvre de la conditionnalité « favorisée » par les subventions et l'aide technique de l'UE.....	109
5.2 Les résultats du dialogue entre Bruxelles et Bucarest envisagés sous l'angle de l'eupéanisation.....	110
5.2.1 L'eupéanisation, facteur du parcours de l'adhésion à l'UE	110
5.2.2 Influence du jumelage et contacts avec les experts	111
5.3 Les démarches de la Roumanie	112
5.4 Appréciation des résultats.....	115
5.4.1 Par la Commission européenne.....	116
5.4.2 Par les experts	117
5.4.3 Tentative d'évaluation globale	118
5.4.4 La Roumanie et les autres pays de l'Est.....	121
CONCLUSION.....	126
BIBLIOGRAPHIE	131

LISTE DES TABLEAUX

Tableau no. 1 : Aperçu chronologique des préalables aux négociations page 69

Tableau no. 2 : Programmes PHARE en Roumanie (1992 à 2003)page 82

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 - Triangle institutionnel de l'Union européenne.....	page 60
--	---------

INTRODUCTION

La Roumanie, est un des pays les plus importants de l'Union européenne (UE) en terme de population, avec 23 millions d'habitants, mais aussi un pays stratégique, compte tenu de sa situation géographique au bord de la mer Noire.

Ayant lancé sa démarche d'adhésion en 1995, la Roumanie devient membre de l'Union européenne (U.E.) seulement le 1^{er} janvier 2007. Ce fut le résultat d'un long processus, étalé sur dix-sept ans, dans le cadre d'un mouvement majeur de transformation de l'Europe après l'explosion de l'ex-URSS. Cet événement a de fait donné lieu à l'élargissement historique de l'Union européenne.

L'Union européenne, dont le parcours, depuis sa création jusqu'à ce jour, est unique, est considérée comme un véritable laboratoire. Elle est généralement définie comme « la plus élaborée des modèles d'intégration institutionnelle jamais obtenue à travers les États démocratiques » (Mamadouh, 2001: 420). Ainsi, l'UE est devenue une communauté économique et politique unique, qui est passée de six pays fondateurs (CECA¹) à 27 États membres et qui est toujours en voie d'élargissement.

Dans un tel contexte, il s'avère important de mentionner que cette dynamique a été influencée par la chute du mur de Berlin en 1989, facteur déterminant de la disparition rapide du « bloc de l'Est » qui ralliait les pays d'obédience communiste. Ceci a permis la réunification de l'Europe, devenue depuis 'Une seule Europe', sans distinction entre l'Est et l'Ouest.

Deux vagues d'adhésion marquent l'élargissement historique de l'UE. Dans un premier temps, l'Union européenne s'est agrandie, en 2004, de 15 à 25 membres avec l'adhésion de 10 États : Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la

¹ La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) a été fondée le 9 mai 1950 par six pays : la Belgique, la République fédérale allemande, le Luxembourg, la France, l'Italie, les Pays-Bas. (Tiré de : http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_2/index_fr.htm)

République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. Dans un second temps, la Roumanie et la Bulgarie ont joint l'UE, en 2007.

Il faut comprendre que tous les candidats issus de l'Europe centrale et de l'Est, sortent d'une période de cinquante ans de communisme pendant laquelle leur culture et leurs traditions ont été fortement influencées par le régime soviétique. Les candidats à cet élargissement intensif de l'Union européenne, à la fin du XXe siècle, sont moins préparés à l'intégration que les candidats précédents. Cet élargissement a été marqué par l'émergence de nouveaux critères imposés par l'UE aux candidats. L'UE a exigé de ces derniers de mettre en place d'importantes réformes afin d'être prêts pour l'accession.

Dans la perspective particulière de la Roumanie, il s'avère important de rappeler que ce pays a connu le développement d'une forme de communisme particulier, sous le joug d'une dictature. La chute du régime Ceausescu a entraîné la libération d'un système d'oppression long de 22 ans. Il n'est pas surprenant que, par comparaison aux autres pays de l'Est, la Roumanie ait éprouvé beaucoup plus de difficultés pour accéder à l'UE.

Par ailleurs, l'histoire révèle que la Roumanie a été l'un des premiers pays de l'Europe de l'Est, dans les années 1970, à avoir un cadre juridique bien défini dans ses relations avec la CEE. De même, en 1980, la Roumanie a procédé à la reconnaissance « de facto » de cette communauté économique, en signant l'Accord concernant la création d'une Commission mixte avec la CEE.

La Roumanie a toujours exprimé son désir d'entrer dans l'Union européenne, visant ainsi un avenir européen, démocratique et libre. Le problème de l'appartenance soit à l'Orient ou à l'Occident se pose depuis trois siècles et donne lieu à une littérature énorme. Dans cette perspective, Bazin et Althabe soutiennent que la Roumanie visait l'adhésion à l'UE dans le but de se protéger de ses ennemis héréditaires, la Russie et la Turquie. « Rentrer dans l'Europe, c'était véritablement se trouver amarré à l'Occident et, surtout, ne plus être dans une continuité avec la Russie et la Turquie » (L. Bazin et G. Althabe, 1999 : 9). L'enjeu

était l'appartenance à l'Europe en tant que pays occidental.

La Roumanie avait déjà lancé son processus d'adhésion à l'UE, en 1995. Toutefois, parce qu'elle ne répondait pas aux critères requis, elle n'a pas été acceptée dans la vague d'adhésion de 2004. Bien que l'adhésion à l'UE ait reçu l'appui massif de la population qui souhaitait un avenir économique meilleur, les Roumains connaîtront malheureusement la déception d'attendre dix-sept ans avant d'atteindre leur but. La Roumanie devait d'abord résoudre des problèmes toujours en suspens : la réforme du système judiciaire, l'élimination de la corruption et le traitement des minorités. C'est le 25 avril 2005 que la Roumanie et la Bulgarie ont signé le Traité d'adhésion à l'UE qui prévoyait leur admission le 1^{er} janvier 2007. La signature de ce traité représente pour la Roumanie une des étapes les plus importantes de son histoire européenne et, en même temps, une porte ouverte vers l'avenir. L'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie a été acceptée sous réserve que ces deux États soient guidés, dans leur processus de renforcement de l'état de droit, par un mécanisme de « monitoring en continu ».

Il faut également prendre en considération le double objectif de la démarche d'adhésion à l'UE. D'un part, on constate la volonté de l'Europe centrale et de l'Est de s'intégrer à l'Occident; de l'autre, on note la volonté de l'UE de favoriser une intégration en plusieurs étapes et de privilégier, dans un premier temps, quelques pays d'Europe centrale. Les portes de l'UE restaient ouvertes aux Roumains, à condition de répondre aux conditions d'adhésion. En effet, la réforme imposée par le processus d'adhésion devrait permettre à la Roumanie, en premier lieu, de fonctionner dans l'UE et, en second lieu, de permettre à l'UE d'intégrer la Roumanie dans une organisation qui fonctionnait depuis plus de 40 ans.

Au moment de sa sortie du communisme, la Roumanie se caractérisait par de pratiques institutionnelles économiques, politiques, juridiques et administratives faibles, donc beaucoup moins développées que celles des autres régimes politiques occidentaux ou orientaux. Ainsi, la Roumanie n'avait d'autre choix que de s'adapter à l'UE pour s'y intégrer. Cette adaptation vise l'ensemble du système global : politique, social, économique

et juridique. Autrement dit, il s'agissait de transformer complètement le système politique, économique et juridique du pays, de réinstaurer la démocratie et l'état de droit. Il s'agissait de refondre ou de construire, en partant de zéro, certaines institutions de l'Etat. En conséquence, dans son parcours d'adhésion à l'UE, la Roumanie a éprouvé des besoins très différents de tous les autres candidats, mais s'est signalée par une très forte motivation pour accéder au statut de membre.

Dans un tel contexte, les réformes imposées par l'UE ont été abordées dans le cadre d'un dialogue intense et complexe entre Bruxelles et Bucarest. En effet, on a assisté à des négociations d'adhésion qui ont amené la Roumanie à respecter un certain nombre d'engagements définis au préalable. Ce dialogue est avant tout la responsabilité de l'administration publique de la Roumanie. Il est alors légitime de soulever les questions suivantes : quel était l'état de l'administration publique au moment de la demande de l'adhésion ? Comment l'administration publique roumaine s'est-elle engagée dans ce dialogue et dans quelles conditions ? Y a-t-il eu transformation de cette administration en vue de cette adhésion et durant le processus lui-même ? Quel est l'état de cette administration publique, aujourd'hui ?

Ces questions définissent l'objet de ce mémoire, soit l'analyse de la réforme du management public et de la transformation de l'administration publique roumaine dans le but de se conformer aux exigences européennes. En somme, l'objectif de cette recherche est d'analyser les conséquences, pour l'administration publique, de la démarche d'intégration de la Roumanie à l'UE, durant la période 1989 - 2009.

Ce travail comporte cinq parties. D'abord, nous présenterons le cadre conceptuel de cette recherche et la méthodologie privilégiée. C'est là que nous énoncerons la problématique et l'hypothèse de notre travail. Par la suite, nous tracerons le portrait des deux acteurs impliqués dans la négociation d'adhésion : d'abord, la Roumanie dont nous examinerons le cheminement au XXe siècle afin de bien saisir le sens de sa démarche d'adhésion à l'UE ; ensuite, l'acteur européen, c'est-à-dire l'Union européenne et, de façon plus précise, la

Commission européenne ou Commission de Bruxelles. Nous procéderons ensuite à un examen de l'évolution de l'administration publique de la Roumanie durant les longues négociations qui mèneront à son entrée au sein de l'Union européenne, soit de 1989 à 2007. Nous achèverons ce mémoire avec un résumé de notre travail où nous tenterons de vérifier le bien-fondé de notre expérience. Enfin, nous dégagerons une conclusion et émettrons quelques pistes de réflexions.

CHAPITRE I – PROBLÉMATIQUE ET CADRE THÉORIQUE

Pour bien comprendre les conséquences, pour l'administration publique, de la démarche d'intégration de la Roumanie à l'UE, ce qui représente l'objet de recherche de ce mémoire, il importe de s'intéresser aux concepts, approches et théories que nous considérons pertinents pour l'examen de notre sujet. Nous présenterons dans un premier temps les concepts comme l'eupéanisation et la conditionnalité politique. Nous poursuivrons avec une analyse de la problématique et nous émettrons notre hypothèse de cette recherche. Ensuite, nous allons analyser les modèles théoriques comme le constructivisme et l'isomorphisme institutionnel, les plus pertinents parmi ceux qui traitent de l'eupéanisation. Nous achèverons avec une section portant sur la méthodologie.

Dans le contexte d'une transformation multidimensionnelle de la société roumaine, nécessaire dans le but de s'adapter aux tendances européennes, la réforme de l'administration publique devient une condition primordiale de l'adhésion à l'UE. En suivant cette idée, l'évolution de l'administration publique retient notre attention et constitue l'objet de cette recherche.

Les chercheurs² ont élaboré plusieurs concepts, théories ou approches concernant l'intégration européenne. En ce sens, les premières études européennes se caractérisent par le débat autour de deux grandes théories : le néo-fonctionnalisme et l'intergouvernementalisme.

Le néo-fonctionnalisme, première théorie ayant analysé la coopération entre les États membres dans le contexte de régionalisation européenne, se fonde sur deux phénomènes : la logique d'engrenage et le rôle des groupes d'intérêt. Le processus d'intégration³ s'étend graduellement à un nombre croissant de secteurs, d'abord économiques et ensuite politiques, ce qu'on appelle le phénomène de *spillover* ou *d'engrenage* (Costa et Brack :

² Olivier Costa et Nathalie Brack, (2011). « Le fonctionnement de l'Union européenne »

³ Selon les néo-fonctionnalistes, l'intégration européenne est un phénomène qui s'approfondit automatiquement, en vertu d'un renforcement cyclique de la structure (les institutions) et des fonctions (les politiques) (Costa et Brack : 2011, 147).

2011, 147). Si, initialement, cette approche répondait parfaitement au modèle de l'intégration européenne, par la suite elle s'est avérée impuissante devant la crise de la « chaise vide » provoquée par la politique de Gaulle, dans les années 1960. C'est dans ce contexte que se situe l'émergence d'une nouvelle théorie, l'intergouvernementalisme, qui se base sur le courant réaliste des relations internationales. Toutes les approches issues de cette théorie s'accordent sur l'idée que les États souverains ont un rôle central, dont le but est d'atteindre leurs objectifs. Selon les tenants de cette théorie, l'intégration européenne se fait sur la base de la négociation entre les États membres, phénomène appelé *interstate bargaining*, où la Commission européenne ne fait que surveiller le déroulement des choses (Costa et Brack : 2011, 148).

Certains travaux laissent deviner que ces deux théories pourraient être complémentaires, mais un fort débat les en oppose. Alors que les néo-fonctionnalistes affirment que, pendant le processus d'intégration européenne, les souverainetés nationales sont affectées au profit de la Communauté; pour leur part, les intergouvernementalistes affirment que les États-nations contrôlent ce processus et qu'à la fin, ils en ressortent plus puissants.

Dans les années 1990, l'Union européenne devient une entité politique et, par conséquent, les chercheurs s'intéressent plus au processus décisionnel européen, à l'évolution du régime et aux relations interinstitutionnelles. Dans cette perspective, on observe l'apparition d'autres courants. Des études européennes relèvent l'approche constructiviste, mettant l'accent sur l'aspect social directement lié à la « réalité ». Costa et Brack affirment que le constructivisme est plus une orientation analytique qu'une théorie qui se ramifie en de multiples courants (Costa et Brack : 2011, 151). Selon ces auteurs, le constructivisme est une approche qui analyse « la socialisation et la diffusion des normes dans le système politique de l'Union » visant à démontrer que « les institutions européennes façonnent le comportement, les préférences et les identités des individus et des gouvernements » (ibid.).

Étant donné que, dans le cadre de cette recherche, nous nous pencherons sur l'influence de la mise en œuvre des politiques européennes et notamment sur les acteurs qui participent à

la prise de décision, nous allons retenir le constructivisme comme assise théorique de ce mémoire. Notre choix vient du fait que seul le constructivisme est en mesure d'identifier et analyser l'évolution identitaire qu'un pays candidat subit dans son processus d'adhésion. D'autres concepts, l'eupéanisation et la conditionnalité politique et certaines théories comme l'isomorphisme institutionnel, permettront de structurer l'examen de l'objet de cette recherche.

1.1 Adhésion à l'UE et changement de régime

L'élargissement historique se distingue nettement des autres vagues d'adhésion à l'Union européenne notamment parce qu'il est concomitant, ou presque, à un changement de régime. Les chercheurs ont étudié ce changement en développant le concept de « transitologie » ou théorie de la transition.

Selon O'Donnel et Schmitter, la transition politique est un « intervalle entre un régime politique et un autre » (1986 : 6). C'est ainsi que grâce à la « transitologie », on peut expliquer et à la fois schématiser le passage d'un régime autoritaire à un régime démocratique (Schmitter, 1996 : 43). Autrement dit, en appliquant un ensemble de concepts et d'hypothèses universels, il est possible d'expliquer et de gérer la transition démocratique dans un pays non-démocratique donné (Schmitter et Karl, 1994 : 173).

Dans le même ordre d'idées, Laure Neumayer, se penche sur les paradigmes de recherche de « transitologie » et de « path dependence⁴ » afin d'examiner les conséquences de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'UE. D'emblée, Neumayer met en opposition ces deux notions. Pour ceux qui cautionnent la « transitologie », les facteurs externes jouent un rôle indirect et marginal dans la transition démocratique. Cette notion de transition ne s'insère toutefois pas dans le paradigme du « path dependence ». Ce dernier

⁴ Le concept de dépendance au sentier (« path dependence ») reconnaît l'importance des « modèles institutionnels existants pour les processus de création et de réforme institutionnels » (Hall et Taylor, 1996 : 954).

présuppose une approche moins linéaire, selon laquelle la réalité de chacun des pays affectera son éventuelle intégration. Selon Stark, le « path dependence » se définit ainsi :

Les processus réels à travers lesquelles l'introduction de nouveaux éléments se fait typiquement en combinaison avec des adaptations, réarrangements, permutations, et reconfigurations de formes institutionnelles déjà existantes (Stark, 1992 : 22)

Il découle de cette analyse que certains héritages ont eu une influence considérable sur les développements postérieurs à 1989 et ont provoqué des divergences dans les trajectoires de réforme des pays de l'ancien bloc de l'Est (Neumayer, 2004 :2). Le « path dependance » met en évidence le fait que la « transitologie » néglige les tensions potentielles entre les voies nationales de transformation et l'adaptation au mode de gouvernance communautaire (Neumayer, 2004 :13).

Il faut dire que l'accession du pays candidat est influencée autant par l'attitude de l'État-membre que par l'héritage communiste qui détermine la nature du dialogue entre l'UE et le candidat. Dans cette optique, Scharman présente ainsi le contexte d'adhésion à l'UE :

Membership is conditional on applicant countries undertaking a wide range of sweeping reforms, many of which involve painful economic consequences...the speed with which Bulgaria and Romania 'enter Europe' is dependent not only of distribution of economic pain, but also on a distribution of political power among sectoral lobbies. Thus the accession trajectories tend to reflect, first, the way in which the adverse economic consequences of accession motivated policies are distributed and, second, the power of sectoral interests in Bulgaria and Romania to raise the domestic political cost of Brussels-mandated reforms that negatively affect their constituents. After determining the differential impact of reforms, the main task is to find out which sectors are politically influential and, more importantly why (Scharman, 2004 : 797).

1.2 Adhésion et européanisation

En engageant sa démarche d'adhésion à l'UE, le pays candidat entre dans un processus qu'on appelle européanisation⁵. Plusieurs auteurs ont développé cette idée

⁵ Au moment de terminer cette recherche l'auteure vient d'apprendre la publication d'un ouvrage consacré à cette question. BAUBY, Pierre (2011). « L'européanisation des services publics », *SciencesPo. Les Presses*, 2011.

d'eupéanisation, apparue à la fin des années 1990, en se basant sur les cadres traditionnels de l'étude de l'Union européenne. Ainsi, Robert Ladrech, l'un des premiers à employer ce terme de façon explicite, proposait-il de voir dans l'eupéanisation « an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making » (Ladrech, 1994 : 69).

D'autres définitions de l'eupéanisation sont par la suite apparues. La plus connue et la plus utilisée actuellement est la définition proposée par Claudio Radaelli. Selon cet auteur, l'eupéanisation doit être envisagée comme une série de :

Processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, "ways of doing things" and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies (Radaelli, 2003 : 30).

Autrement dit, l'eupéanisation fait référence au processus par lequel la politique interne d'un pays membre s'adapte aux décisions et mécanismes politiques de l'Europe.

Les chercheurs Bfoil et Hibou signalent le même point quant aux transformations des États au chapitre de l'eupéanisation. Dans un article sur les administrations publiques et les modes de gouvernement dans leur processus d'eupéanisation, ils arrivent à la conclusion que les adaptations institutionnelles et la réorientation des politiques économiques suivent des chemins différents et qu'il est difficile de dégager une direction globale autant à l'intérieur de l'État membre qu'entre les autres pays candidats (Bfoil et Hibou, 2003 : 3). L'eupéanisation n'est pas l'imposition d'un modèle uniforme qui viendrait s'appliquer d'en haut à tous les membres :

L'eupéanisation n'est donc pas la liquidation des particularités nationales, mais bien plutôt la possibilité donnée de revaloriser les ressources historiques et nationales, au sein de régulations à la fois très contraignantes, mais aussi suffisamment nombreuses, non homogènes et même divergentes, pour qu'elles permettent des innovations et des arrangements nouveaux des modes de gouvernement. Autrement dit, pour qu'elles

autorisent une multiplicité de trajectoires européennes.(Bfoil et Hibou, 2003 :35)

Les deux dernières vagues d'élargissement ont intégré des pays dont le niveau de vie diffère nettement de celui des membres de la première heure. Selon certains auteurs, l'incorporation de pays de l'Europe centrale et de l'Est s'est effectuée sans la mise en place des mécanismes particuliers visant à mieux les intégrer. D'autres notent que, dans le cadre de leur processus d'européanisation, ces pays ont dû accepter un acquis communautaire plus vaste que leurs prédécesseurs. Il s'agit là d'un point important qui généra de sérieux débats.

En considérant ces facteurs, l'européanisation soulève la question suivante : de quelle façon la Roumanie s'européanise-t-elle avant, pendant et après son adhésion à l'UE ?

Étant donné que le thème de ce projet s'inscrit dans le champ de l'administration publique, il est légitime de soulever les questions suivantes : comment l'administration publique roumaine a-t-elle réussi à se rapprocher des autres systèmes administratifs des pays membres ? Quel a été l'impact de la démarche d'intégration à l'UE sur l'administration publique roumaine ? Où ce pays en est-il rendu dans la réforme de l'administration publique ? Quel sera l'avenir de celle-ci ?

1.3 Adhésion et conditionnalité

L'intégration européenne se fait à travers des négociations d'adhésion basées avant tout sur la transposition et l'acceptation de « l'acquis communautaire ». Il s'agit d'un corpus de règles, de principes politiques et de décisions juridiques auquel le candidat doit se soumettre afin d'accéder à l'Union.

Il est attendu de la part des pays candidats qu'ils fassent la preuve de leur capacité à remplir certains critères de référence bien précis afin d'adhérer à l'UE. L'ensemble des exigences que les pays candidats doivent respecter afin de franchir les différentes étapes de la feuille

de route, relative à l'intégration européenne, définit la « conditionnalité » de l'UE⁶. Certes, la conditionnalité est l'un de piliers de la stratégie de la Commission européenne qui contrôle et dirige le processus d'adhésion en matière d'élargissement. En effet, pour que les pays membres soient admis, ils doivent se plier aux conditions d'adhésion fixées par l'UE. Il s'avère important de souligner que celles-ci ont connu un important changement lors du Conseil européen de Copenhague de 1993, qui a marqué la normalisation des exigences définissant les conditions imposées aux membres aspirants. On distingue ainsi trois catégories de critères : les critères politiques (des institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les Droits de l'Homme, ainsi que le respect et la protection des minorité), les critères économiques (une économie de marché viable, ainsi que la capacité de faire face à la concurrence et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union) et le critère de la reprise de l'acquis communautaire (l'aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion, et notamment à soutenir les objectifs de l'Union)⁷. Ces trois critères représentent la conditionnalité politique que chaque pays doit suivre, à son propre rythme, afin de réussir le processus d'adhésion.

Selon Elsa Tulmets, l'introduction de la conditionnalité en 1993 a transformé l'élargissement en politique hiérarchique et asymétrique. Bien que la conditionnalité puisse être perçue comme « asymétrique en raison de la répartition inégale des pouvoirs qu'elle implique, l'absence de centre unique de décision au sein de l'UE et la possibilité laissée aux candidats de ne pas adhérer à l'UE empêchent cependant de parler de situation hiérarchique » (Tulmets, 2006 : 156). D'ailleurs, dans le cadre de cet élargissement, l'UE a imposé une condition négative aux pays candidats (suspension des accords d'association en cas de non respect des Droits de l'Homme), qui a été relayée par une conditionnalité positive inspirée des politiques redistributives et communautaires (attribution d'une aide en cas de réalisation des réformes). En même temps, la nature asymétrique réduit à priori la

⁶ La conditionnalité signifie les exigences définissant les conditions imposées aux membres aspirants. On distingue ainsi trois catégories de critères : les critères politiques, les critères économiques et la reprise de l'acquis communautaire.

⁷ Informations tirées de « Le portail de l'Union Européenne » (http://europa.eu/pol/enlarg/index_fr.htm)

marge de manœuvre des pays candidats. C'est ainsi que, « suite à la formulation de nombreuses critiques dénonçant l'aspect asymétrique de cette approche », la politique d'élargissement a été réformée « à travers la proposition de la Commission intitulée Agenda 2000⁸ » (ibid.). L'élargissement de l'Union européenne a généré nombre de recherches et d'interrogations sur la « conditionnalité » et le caractère coercitif de la politique communautaire d'élargissement. Ces interrogations sont nées de la nécessité pour les pays candidats de se soumettre aux façons de faire de l'Union.

Le concept de la conditionnalité a donné lieu à plusieurs études. Schneider caractérise la conditionnalité comme « l'idée de soumettre un droit ou encore un avantage au respect d'un certain nombre de critères, de droits ou de pratiques » (Schneider, 2004 :1). Pour leur part, Schimmelfennig et Sedelmeier ont identifié les instruments de la conditionnalité comme les facteurs explicatifs, presque exclusifs, du processus de l'élargissement :

The dominant logic underpinning EU conditionality is a bargaining strategy of reinforcement by reward, under which the EU provides external incentives for a target government to comply with its conditions. First, in the process of systemic political and economic transformation that the CEECs (Central East European Countries) are undergoing, they might consider EU rules as effective solutions to domestic policy challenges and thus adopt these rules independently of EU conditionality and their desire to join. Second, while the EU might provide incentives for the adoption of its rules, the mechanism through which the CEECs adopt these rules might relate to processes of persuasion and learning in which EU actors socialize CEEC actors rather than coerce them (Schimmelfennig et Sedelmeier, 2004 : 670).

Dans la même perspective, Saurugger et Saurel soutiennent que, dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne, les instruments coercitifs, juridiques, économiques ou politiques influencent le système politique des pays candidats, soit directement lors des négociations intergouvernementales, soit en modifiant le jeu de pouvoir entre les acteurs

⁸ L'Agenda 2000, publié en 1997, définit les méthodes de la nouvelle gestion publique ayant servi à reformer certaines politiques intérieures de l'UE et à produire des éléments de soft law dans des secteurs peu communautarisés, comme la politique économique et monétaire (1992), la politique de l'emploi, définie en 1997 à Amsterdam, et plus tard la politique sociale (2000) – (Tulmets, 2006 : 158)

nationaux de l'État en question :

Partir des critères de conditionnalité permet de comprendre les ajustements et les résistances des acteurs aux demandes qui émanent des organisations auxquelles ils souhaitent appartenir (Saurugger et Saurel, 2006 : 202).

Néanmoins, dans la perspective développée par Anastasakis et Bechev, il semble que la conditionnalité, qui a déjà subi divers changements au fil des ans, doit s'adapter aux particularités des systèmes politiques des candidats afin de permettre un transfert efficace de l'acquis communautaire vers les pays des Balkans :

Beyond any doubt, conditionality has to be based on a process of adaptive learning by paying closer attention to the signals coming from the region. To do that the EU should enhance local human capacity, address citizens concerns and offer interim benefits as incentives to continue with the reform process (Anastasakis et Bechev, 2003 : 17).

Comme l'ont démontré de nombreux travaux portant sur les « anciens » États-membres, l'eupéanisation emprunte aussi bien des voies formelles, liées à la mise en œuvre des normes communautaires, que des modes d'interaction associés à une méthode ouverte de coordination. Encore ici, Dolowitz et Marsh considèrent que « l'élargissement a nourri des transferts institutionnels qui ressortent tout autant de la conditionnalité (le respect de normes communautaires constituant un facteur nécessaire à l'adhésion finale) que de l'imposition directe par la perméabilité sans cesse croissante des ordres juridiques nationaux au droit européen » (Dolowitz et Marsh, 2000 : 9). En même temps, il faut mentionner que les transferts institutionnels ont également pu se faire par le biais de programmes mis en place par l'UE à destination des pays de l'Europe centrale et de l'Est, dont certains sont antérieurs au processus d'adhésion.

Certes, la conditionnalité a connu plusieurs développements vis-à-vis des candidats de l'Europe centrale et de l'Est. Ceci était dû à la faiblesse des cadres institutionnels dans ces pays et à la présence d'un système administratif post-socialiste instable, fortement influencé par l'héritage communiste. Par conséquent, l'Union européenne a été forcée d'imposer aux pays candidats d'importantes réformes visant une nouvelle structure administrative.

Cette évolution du processus d'adhésion qu'on voit à travers les transformations des concepts de l'eupéanisation et de la conditionnalité, vise de façon très spécifique les administrations publiques des pays candidats. Vu l'ampleur des disparités au sein des administrations publiques post-communistes, l'Union relève l'importance de saines structures administratives dans le processus d'accession.

1.4 Adhésion et administration publique

Les pays candidats à l'adhésion sont engagés dans un processus de transformation. Toutes les composantes du système économique, politique, social et civil s'inscrivent désormais dans une nouvelle dynamique dans le but de s'adapter aux tendances européennes. Dans ce processus, on ne peut pas faire abstraction de l'administration publique, ni de la nécessité de l'introduction de la dimension européenne, en conformité avec les valeurs de cet espace administratif.

Dans le même ordre d'idées, Tony J.G. Verheijen (2003) s'est attardé à l'eupéanisation qui touche le secteur de l'administration publique, en Europe centrale et orientale. Il a ainsi analysé la transformation de la capacité administrative, dans le cadre de la réforme de l'administration publique, considérée comme un des critères d'admission à l'UE. Il a examiné l'influence du Nouveau Management Public (NMP) sur les systèmes administratifs dans toute la région. En effet, dans ce contexte de réforme administrative, le NMP, un nouveau modèle qui vise la performance, semble correspondre parfaitement aux besoins d'une transformation de l'administration publique de l'Europe de l'est. Ainsi, selon Verheijen :

Le processus d'accession à l'Union européenne a favorisé le changement complet de perception de l'administration publique, considérée comme une sorte de mal nécessaire, en un élément essentiel du système institutionnel, crucial pour une participation réussie à l'Union européenne (Verheijen, 2003 : 108).

La modernisation post-communiste de l'administration publique dans le cadre de l'eupéanisation a été étudiée par plusieurs chercheurs. Certains s'interrogent sur la nécessité d'une administration publique moins bureaucratique et plus performante dans le

cadre du processus d'eupéanisation. Klaus H. Goetz identifie l'importance de l'autonomie de l'administration publique. L'héritage de l'ancien système communiste impose une réforme fondamentale de l'administration publique en faveur de l'eupéanisation :

The chief issue in analysing post-communist administrative trajectories is how far they have advanced in the direction of a modern public administration...The modernization approach turns again to the issue of the establishment of a professional civil service, especially the relations between elected executive politicians and senior officials employed in the central ministerial administration...The dominant analytical perspective on the development of public administration in post-communist Central and Eastern Europe has been provided by modernization theory, in both its sociological and its political science variants (Goetz, 2001: 1034)

Citant Lippert et al. (2001), Goetz note que la création d'une bureaucratie moderne au sein d'un pays candidat joue un rôle central quant à sa capacité à s'adapter aux exigences de l'UE :

The key developmental objective is not, therefore, to build a modern bureaucracy for the traditional national-state, but a public administration that allows the future member states to act as effective players in the EU's multi-level governance system (Goetz, 2001 : 1037)

Par ailleurs, Nunberg (1999 : 265) arrive à la conclusion que la réforme de l'administration publique n'avance pas toujours comme prévu :

Bureaucracies of the ancient regime have proved strikingly resistant to wholesale transformation, dashing notions that modern, 'western style' administrations could be installed with minimal effort and maximal speed...the overwhelming tendency has been of structural conservatism.

De même, Linz and Stephan (1996: 3ff), dans leur étude comparative de la transition de la démocratie et sa consolidation dans l'Europe post-communiste, l'Europe du Sud et l'Amérique du Sud, ont précisé que la réforme de l'administration publique est directement liée au processus de consolidation de la démocratie :

Rational-legal bureaucratic norms as the primary organizing principle of the state apparatus, which constitutes one of five major arenas of a modern consolidated democracy, the other arenas being civil society, political society, economic society and the rule of law.

À la lumière de ces constatations, nous abordons cette problématique sous l'angle de l'eupéanisation de l'administration publique, où les institutions et les systèmes administratifs doivent être flexibles pour s'adapter à cette transformation. Nous en retenons l'idée centrale que, dans un nouveau contexte géopolitique, les administrations publiques, centrales et locales, sont devenues des facteurs primordiaux dans l'adaptation d'un État particulier aux exigences européennes.

1.5 Problématique et hypothèse

Pour la Roumanie, la réforme de l'administration publique prend de nouvelles dimensions. Elle doit répondre aux exigences du processus d'adhésion à l'UE, ce qui implique des changements importants de ses composantes majeures, autant au niveau central et local que pour les services publics en général. Afin d'y parvenir, il faut développer la démocratie, ce qui demande l'instauration de nouvelles relations entre les citoyens et l'administration, le renforcement du rôle des autorités et la reformulation d'une forme de partenariat entre la société civile et les élus locaux.

En Roumanie, ancien pays communiste, l'idée de l'adhésion à l'UE a été directement liée à l'idée de prospérité; c'est ainsi qu'elle a emporté l'appui de toute la population. Toutefois, la réforme de l'administration publique et, spécifiquement, le management des services publics ne peuvent pas être conçus séparément d'un environnement politique toujours précaire. En effet, comment pourrait-on, dans pareil environnement, mettre en place des services qui se veulent utiles, efficaces et transparents ?

Cette revue de littérature permet de mieux situer l'objet de cette recherche. Ainsi, se précise la question principale : en quoi l'eupéanisation et la conditionnalité influencent-elles la réforme du management public et de l'administration publique de la Roumanie ?

Nous émettons l'hypothèse que cette réforme imposerait, sous l'effet d'un ensemble d'éléments stimulants et contraignants, une transformation totale de l'administration publique roumaine vers un système efficace. Certes, dans un tel contexte, l'administration

publique roumaine, insuffisamment modernisée, pourra être vulnérable à l'ingérence de l'UE et se voir imposer une transformation accélérée en vue de réaliser sa modernisation.

La Roumanie ne pourra pas réussir sa réforme sans une implication significative de la part de l'UE. En même temps, il ne faut pas sous-estimer l'héritage sociopolitique et culturel. Les 50 ans du système communiste ont laissé une empreinte sur l'administration publique roumaine, administration centralisée dont les structures sont politisées, corrompues, et caractérisées par un manque total de communication avec les citoyens. Cette observation pointe du doigt le principal obstacle de la réforme en Roumanie.

La Roumanie doit engager un processus complexe d'uniformisation des normes, des structures et des pratiques internes, basé sur les principes communs partagés par les autres États-membres : la confiance et la prévisibilité, l'ouverture et la transparence, la responsabilité, l'efficacité et l'efficacé (Rebeles-Troanta, 2005 : 2). Un système démocratique est fonctionnel lorsque l'économie s'améliore et où la société civile se développe dans un esprit de participation. Afin d'y parvenir, le gouvernement roumain devrait appliquer une stratégie de déconcentration et de décentralisation de l'administration publique. De plus, la Roumanie devrait s'engager fermement dans la lutte contre la corruption.

Tenant compte de tous les éléments mentionnés ci-haut, notre question principale s'enrichit des questions secondaires suivantes : quel est l'impact de l'héritage de l'ancien modèle bureaucratique communiste sur la réforme de l'administration publique en Roumanie? Quelle est l'importance de la culture institutionnelle dans le processus d'adhésion et comment cette culture influence-t-elle la transformation de l'administration publique ? Ensuite, dans quelle mesure, les influences extérieures agissent-elles sur la réforme de l'administration publique en Roumanie? Se réfère-t-on spécifiquement à l'eupéanisation?

En somme, nous souhaitons répondre à toutes ces interrogations, et ce, en analysant la démarche de l'adhésion de la Roumanie à l'UE sous l'angle de la réforme administrative.

1.6 Cadre théorique

Nous avons déjà identifié certains concepts comme la conditionnalité politique et l'eupéanisation. Pour mener à bien cette analyse, nous aurons recours à deux modèles théoriques, soit le constructivisme et l'isomorphisme institutionnel. Compte tenu de la complexité des acteurs intervenant dans cette recherche, nous considérons ces deux modèles comme les plus pertinents parmi ceux qui traitent de l'eupéanisation.

Le constructivisme est un schème théorique apparu en 1990 dans les écrits de Nicolas Onuf (1989) et Alexander Wendt (1992), et ce, en réaction aux autres théories, soit le réalisme et le matérialisme en vigueur dans l'étude des relations internationales. En fait, les constructivistes, dont l'approche est positiviste et interprétative, cherchent à trouver un terrain d'entente entre les réalistes, pour lesquels la réalité est objective, et les théories critiques, pour qui la réalité est subjective.

Selon les constructivistes, il importe de faire ressortir les aspects de l'identité nationale qui influencent le plus directement le comportement de l'État, ou, plus précisément, celui des décideurs en matière de politique étrangère. De là, découle l'idée que les sources de l'identité nationale ne proviennent pas uniquement de l'intérieur de la société. Au sein d'un système international, cette identité s'affirme en se construisant par rapport « à l'autre ». Par ailleurs, l'intérêt national est considéré comme un concept fondamental lorsque vient le moment d'expliquer l'action des États et donc, leurs politiques étrangères. Ainsi, pour les constructivistes, l'identité nationale oriente les objectifs de la politique étrangère dans une certaine direction et aide à en hiérarchiser les priorités (Macleod, 2002 : 65-90). La politique étrangère, fondée sur l'interprétation par les décideurs de ce qu'est l'intérêt national, est liée à la notion d'identité nationale. Par conséquent, l'intégration des concepts d'identité et d'intérêt national dans le corpus théorique permet aux constructivistes de penser différemment l'État et le système international.

Dans le domaine des études européennes, la thèse dominante est le «social constructivism».

Sabine Saurugger (2004), dans son analyse sur le processus d'intégration, arrive à la conclusion que l'approche constructiviste des relations internationales appliquée à l'intégration européenne fournit des outils méthodologiques permettant de mettre en évidence des aspects fondamentaux de la «construction sociale de l'Europe » (2004 :169). Pour Saurugger, seule l'approche constructiviste permet d'analyser comment l'intégration européenne influence l'identité fondamentale des acteurs (Ibid, 2004).

La question centrale des constructivistes est de savoir comment l'intégration modifie non seulement le comportement des acteurs, mais aussi les préférences et les identités des acteurs individuels et collectifs. L'Europe n'est pas seulement conçue comme le résultat d'un marchandage intergouvernemental, mais comme une construction sociale (Christiansen, Jorgensen, et Wiener, 1999 : 528).

Dans le but d'expliquer l'européanisation, René Schwok définit le concept de «social constructivism» comme une approche qui établit un postulat fondamental. Les intérêts et les identités des acteurs politiques ne sont pas des données, mais sont, au contraire, construits dans des situations d'interactions sociales :

Social constructivism is the approach which insists on each actor ability to socialize some others and thus to influence theirs interests, policies and identity...Social constructivism gathers together a body of studies focusing not only on norms and their impact in European integration but also on the importance of language, discourses and persuasion, i.e. on the voice of actors and their consequences (Schwok, 2005 : 111).

En somme, de toutes ces recherches, découle l'idée que seul le constructivisme est en mesure d'identifier et de permettre d'analyser l'évolution de l'identité des pays candidats à l'UE. On pourra ainsi dégager la nature et l'importance du dialogue qui s'installe entre l'acteur européen et l'administration publique du pays candidat à l'accession à l'UE.

Pour mieux comprendre les conséquences de l'élargissement de l'UE sur les cadres institutionnels et les politiques publiques des pays candidats, il nous semble pertinent d'analyser l'européanisation sous l'angle de transferts institutionnels, que synthétise le

concept de *l'isomorphisme institutionnel*.

L'isomorphisme institutionnel est un concept apparu en 1991 qui désigne des mouvements de reproduction et d'imitation entre institutions. Il est l'œuvre de Walter W. Powell et Paul J. DiMaggio.

Plusieurs auteurs se sont penchés sur ce sujet. Mazouz, Facal et Hatimi, sont arrivés à la conclusion que l'isomorphisme des systèmes de gouvernance sur un plan institutionnel s'accompagne d'une tendance à l'hétéromorphisme en ce qui à trait aux pratiques organisationnelles. Par conséquent, la mise en application de la réforme administrative repose sur des mesures spécifiques à un contexte, et ce, à travers des processus isomorphiques de type coercitif (issu de l'influence politique et du problème de légitimité), normatif (associé au professionnalisme) ou mimétique (résultant des réponses standard à l'incertitude). D'autre part, l'hétérogénéité des structures, des pratiques et des processus de gestion impose la mise en application de mesures suivant des processus hétéromorphiques organisationnels, et ce, en fonction de la marge de manœuvre des États par rapport aux organisations internationales (Mazouz, Facal et Hatimi, 2006 : 5). Ces réformes sont citées dans de nombreuses études publiées par des organisations internationales, comme l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), la Commission européenne, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) ou la Banque africaine de développement (BAD).

En somme, l'isomorphisme institutionnel est le concept qui permet de mieux saisir le processus d'homogénéisation des valeurs, des principes, des normes et des règles régissant les organisations publiques. La diversité des modes d'organisation et de fonctionnement des organisations publiques relève, elle, de la tendance à l'hétéromorphisme sur le plan des pratiques organisationnelles.

Sur ce point, il faut souligner le fait que la notion d'isomorphisme est à l'origine de nouveaux modèles dits de « bonne gouvernance », assise conceptuelle, qui devrait assurer

la performance de la fonction publique à travers l'atteinte, ou non, de résultats. Désormais, l'accent dans les modèles de gouvernance est mis sur l'efficacité de l'action publique, sur son efficience et sur les économies réalisées. (Mazouz, Facal et Hatimi, 2006 : 2). Pour arriver à une telle conception de la gouvernance dans la sphère publique, les États ont dû expérimenter de nouvelles pratiques regroupées sous le Nouveau Management public, pratiques qui d'ailleurs ne cessent d'évoluer.

Le *Nouveau Management Public* est un concept normatif considéré comme une nouveauté théorique largement propagée à travers le monde par les organisations internationales, depuis les années 1980. Il s'est développé à partir d'un modèle de culture administrative anglo-américaine qui regroupe les nouvelles façons de faire et de penser les affaires publiques. À ce jour, le NMP est associé en Europe au meilleur savoir-faire de l'administration publique. Par conséquent, il revêt une pertinence certaine dans l'étude de l'eupéanisation.

Plusieurs auteurs ont tenté d'expliquer l'importance du NMP dans la réforme des administrations publiques européennes. Torres démontre que l'intégration du NMP permet la mise en place d'un système de gestion analogue à celui du privé, axé sur la performance du personnel, la qualité des services publics, et ce, par une forte décentralisation afin de rapprocher l'administration publique, des citoyens (Torres, 2004 : 109).

Dans le même ordre d'idées, d'autres chercheurs arrivent à la conclusion que, grâce à sa capacité de réformer un secteur public de plus en plus inefficace, le NMP devient en quelque sorte la norme dans le contexte des réformes administratives, marquant le passage de l'administration publique à la bonne gouvernance (Côté et Mazouz, 2005). Selon eux, le NMP vise la réduction des effectifs, la décentralisation, la sous-traitance, la compétition, la responsabilité pour la performance, le remplacement du contrôle d'intrants par celui d'extrants, la mesure de performance en utilisant des indicateurs et la comptabilité de l'exercice, l'attribution des responsabilités et la séparation du politique de l'administration. En théorie, ces changements devraient assurer l'efficacité des services publics. Selon les

postulats du NMP, en se référant au modèle Mazouz-Leclerc de gestion par résultats (GPR), le gestionnaire tente de diriger l'organisation vers un cercle d'amélioration continue, articulé autour de quatre capacités: comprendre, livrer, adapter et apprendre (Mazouz et Rochet, 2005 : 70).

Toutefois, la mise en œuvre des réformes du NMP dans les pays ayant une culture organisationnelle hautement institutionnalisée est perçue comme une menace. Selon le moment où certains pays ont décidé de s'y rallier, la réforme a mené à une modernisation partielle de l'administration publique. Il faudrait ainsi laisser plus de temps à ces pays afin de changer les mentalités et trouver les meilleures approches du changement. De là, découle l'idée qu'il faudrait former et encadrer les gestionnaires et les soutenir afin de mieux réussir la mise en œuvre du NMP, et ce, surtout dans les pays de l'ancien bloc communiste. Dans ce sens, le cas de la Roumanie, dont l'administration publique est fortement institutionnalisée (l'héritage communiste), est très pertinent. La réforme administrative y a exigé plus de temps que dans d'autres pays du bloc de l'Est.

Sur ce point, et en se référant à l'objet de cette recherche, il s'avère important d'identifier les variables et les indicateurs utilisés afin de répondre aux questions à la base de cette étude. Ainsi, nous utiliserons des variables indépendantes (l'ancien modèle bureaucratique et l'acquis communautaire) et des variables dépendantes (le niveau de performance de l'administration publique roumaine et le comportement de l'UE envers la Roumanie). En considérant ces variables, la réforme de l'administration publique sera analysée en fonction de plusieurs indicateurs : le vote et l'adoption de lois, la traduction en droit national de directives de l'UE (par exemple la Loi de l'administration publique, la Loi sur l'accès à l'information, l'allocation de subventions du budget de l'État et des fonds reçus de l'UE), et la mise en place des organismes pour concrétiser l'état de droit, comme la Commission de la fonction publique.

On achève ainsi la description de notre cadre conceptuel et le choix méthodologique que

nous aborderons maintenant y est directement lié.

1.7 Méthodologie

Notre recherche exploratoire sera basée sur une étude de cas de type monographique qui permettra de comprendre le processus d'adhésion, tant du côté de l'administration publique roumaine que du côté de l'UE. Par la suite, la stratégie adoptée sera une démarche de vérification qui permettra de tester l'hypothèse formulée à l'aide du cadre conceptuel.

Dans cette optique, Robert K. Yin (2003 :13) décrit l'étude de cas comme « an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context ». Il souligne la pertinence de l'utilisation de cette méthode devant une unité d'analyse complexe, telle que l'administration publique roumaine, car elle permet de tenir compte de tous les aspects analytiques : « the distinctive need for case studies arises out of the desire to understand complex social phenomena » (2003 : 2). Ainsi, cette approche convient très bien à notre recherche, compte tenu de la problématique, soit la réforme de l'administration publique liée au processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne.

L'étude de cas, reconnue pour ses qualités exploratoires, est très pertinente face à cette problématique, car elle devrait permettre d'étudier en profondeur le phénomène social sous examen. En effet, nous tenterons de tenir compte, dans notre analyse, de tous les aspects du phénomène étudié. Nous effectuerons notre analyse autant sous l'angle interne, par rapport à l'administration nationale, que sous l'angle externe par rapport à l'UE.

L'étude de cas est parfois critiquée en raison d'un manque de rigueur, l'impossibilité de généralisation scientifique (contrairement à l'approche quantitative), le temps qu'elle exige et la complexité des documents produits (Yin, 2003 :10). Cependant, ces critiques visent le passé lorsque les chercheurs n'étaient pas assez méticuleux et rigoureux, ce qui ne serait plus le cas aujourd'hui (Yin, 2003 : 11). Devant cette remise en question, « les tenants de l'étude de cas ont réagi à ces critiques en perfectionnant la méthode et en répondant directement à leurs détracteurs. Ces réponses montrent en fait toute la force de cette

approche » (Gauthier, 2009 : 208).

Afin d'éviter les erreurs typiques des études de cas, on souligne l'importance du choix du cadre théorique du projet qui intègre les questions de recherche, les théories utilisées, les hypothèses, les variables et les indicateurs et qui s'appuie sur une revue de littérature (Gauthier, 2009 : 214). Il tient aussi compte des caractéristiques du cas (Stoecker, 1991 : 101). Il faut établir un plan qui doit inclure, en plus des questions de recherche, les données pertinentes à collecter et un plan d'analyse de données (Yin, 1994 :18-20).

En suivant cette logique, nous faisons le lien entre la théorie et le choix de la démarche constructiviste. Cette démarche facilitera la compréhension de réalités complexes, telles que rencontrées dans le cadre de l'eupéanisation. Selon plusieurs auteurs, seul le constructivisme est en mesure d'identifier et d'étudier l'évolution des réformes imposées par l'eupéanisation (Therrien, 2009 : 20). Le second concept théorique choisi, l'isomorphisme institutionnel, est aussi très pertinent dans l'étude de l'eupéanisation. Citant Hawley (2001), Powell et DiMaggio identifient ce concept comme « un processus contraignant qui force une unité, dans une population, à ressembler à d'autres unités qui font face au même ensemble de conditions environnementales » (Powell et DiMaggio, 1991 : 66). Par conséquent, en structurant notre analyse autour de ces deux concepts, nous espérons saisir les particularités qui caractérisent l'adhésion de la Roumanie à l'UE, du point de vue historique, politique et administratif.

Par ailleurs, la mise en place des réformes du NMP a débuté, à la suite des difficultés macroéconomiques apparues dans les années soixante-dix, dans un certain nombre de pays. Ces réformes étaient en relation avec les exigences du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale envers les pays du Tiers-Monde. (Lourdes et Pina, 2004 : 447). La capacité du NMP à réformer un secteur public quasiment inefficace a encouragé les pays à s'y rallier.

La Roumanie a compris que l'application du NMP à la réforme de son administration

publique, centrale et locale, représentait la seule solution possible dans l'adaptation de celle-ci aux nouvelles tendances d'un management performant.

En considérant l'objet de cette recherche, nous emploierons, dans notre analyse, plusieurs variables telles qu'indiquées dans la section précédente. Toutefois il faut rappeler que l'étude de cas ne permet pas de manipuler les variables; elle permet plutôt d'observer les relations entre celles-ci. Les indicateurs retenus, qui s'avèrent très pertinents par rapport à la problématique, nous permettront sans doute de mesurer le phénomène étudié.

Dans le cadre de cette recherche, nous utiliserons les données provenant de plusieurs sources, soit des articles scientifiques, ainsi que certains documents officiels de l'UE et d'autres organisations internationales.

Plusieurs auteurs roumains ont étudié la réforme de l'administration publique avant, pendant et après l'accession à l'UE. Călin Hintea, Sorin Dan Sandor et Veronica Junjan, dans un article paru en 2002, ont analysé la réforme administrative, bien avant l'accession à l'UE. Selon ces auteurs, tous les pays de l'Europe de l'Est doivent procéder à une réforme totale de l'administration publique en raison de l'inefficacité de l'ancien modèle bureaucratique communiste (Hintea et al., 2002 : 54).

Pour leur part, Marius Profîroiu, Tudorel Andrei, Dragos Dinca et Radu Carp ont fait une recherche à l'aide d'un sondage statistique sur la réforme de l'administration publique roumaine, centrale et locale. Les résultats obtenus ont permis d'analyser l'impact des mesures de cette réforme administrative sur le processus de décentralisation et l'évolution de la fonction publique roumaine. Les auteurs en sont arrivés à la conclusion que la réussite de la réforme de l'administration publique exige, comme condition, l'augmentation du niveau professionnel des fonctionnaires (Profîroiu et al., 2005 : 3).

Dans la même perspective, Valerian Stan et Cristina Renert ont étudié la réforme de l'administration publique sous l'angle législatif. L'objectif était d'analyser l'impact de cette réforme sur la capacité humaine administrative. Les auteurs soulignent l'importance du

statut du fonctionnaire public dans le cadre de cette réforme, marquant ainsi le passage de l'administration publique à l'ère de la bonne gouvernance (Stan et Renert, 2007 : 5).

Comme la problématique de cette recherche est toujours d'actualité, nous disposons d'une revue de littérature très variée. Afin d'obtenir une interprétation rigoureuse de données, nous appliquerons l'analyse systématique des résultats regroupés dans une base de données, facile à manipuler grâce à mots clés, tels que : Union européenne, régionalisation, européanisation, conditionnalité politique, réforme administrative.

Le recours à ces sources permettra de limiter les biais causés par des erreurs de mesure. Compte tenu du fait que la collecte de données fait appel à sources officielles, ceci ne devrait poser de problème sur le plan éthique.

En somme, nous décrirons le parcours de l'administration publique en Roumanie durant la période choisie pour cette analyse. Nous tenterons de produire une étude exploratoire qui devrait permettre à la fin de confirmer ou d'infirmer les hypothèses formulées au cours de cette recherche.

CHAPITRE II - LE CHEMINEMENT DE LA ROUMANIE

Par sa position géographique, située au point de rencontre des grandes régions européennes, la Roumanie présente trois façades : une première sur l'Europe occidentale, une seconde, dite façade méridionale, située près des Balkans et finalement la façade continentale, localisée sur la steppe russe. La Roumanie est située au nord-est des Balkans, soit au sud-est de l'Europe, sur les cours inférieurs du fleuve Danube, avec accès à la Mer Noire (à l'est), ayant pour « colonne vertébrale » les Monts Carpates. Le pays confine à la Bulgarie au sud, à la Serbie au sud-ouest, à la Hongrie à l'ouest, à l'Ukraine au nord, à la Moldavie au nord-est, et de nouveau à l'Ukraine, au nord-est.

Avec une population d'environ 23 millions d'habitants, la Roumanie occupe la 8^e position en Europe. À majorité roumaine (90%), ce pays voit se côtoyer plusieurs autres nationalités depuis des siècles, des nationalités telles que Magyars (7%), Tziganes (2%), Allemands (0.5%), Ukrainiens (0,2%), Russes, Tatars, Serbes, Slovaques, Bulgares, Juifs, Tchèques, Grecs, Arméniens etc. Au niveau territorial, la Roumanie se divise en 8 régions de développements dont 41 départements, auxquels s'ajoute la municipalité de Bucarest (elle possède également le statut de département), 212 villes dont 102 municipalités, 2824 communes, 13034 villages, dont 321 appartiennent aux villes et aux municipalités, et 382 localités composant à la fois des villes et des municipalités.

Le régime communiste installé en Roumanie depuis 1947, avec l'appui de l'occupant soviétique, voit sa fin, suite à la chute de Ceausescu, en décembre 1989. C'est la fin de 45 années de régime communiste et le retour du pays aux traditions démocratiques. La décision stratégique, adoptée immédiatement après la chute de Ceausescu et soutenue par toutes les forces politiques du pays, est l'intégration sans réserves dans toutes les structures politiques, économiques et de sécurité de l'Europe démocratique et euro-atlantique.

Certes, en Roumanie, suite à la chute du mur de Berlin en 1989 et en réaction à 45 ans de

régime communiste, l'idée de l'intégration à l'UE, et de l'entrée dans l'OTAN (l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord) s'impose comme un devoir de réparation au regard de l'Histoire. En effet, il s'agirait d'une revanche contre le malheur de l'Histoire ou un passage obligatoire vers la « modernité ». C'est donc dire que, dans les circonstances, cela ne représentait pas la reconnaissance d'une ferveur nationale.

Dans ce contexte, au lendemain du décès de Ceausescu, la Roumanie a énoncé les deux priorités de sa politique extérieure : « La paix par l'OTAN, la prospérité par l'Union européenne ». Le pays a lancé son processus d'intégration aux structures euro-atlantiques en signant sa demande d'adhésion à l'UE, en 1995, et à l'OTAN, en 1996. Alors que 2004 a été marqué par l'entrée tant désirée dans l'Alliance atlantique, l'intégration à l'UE a été retardée jusqu'en 2007.

Selon la formule de Tismareanu (1998), la chute du régime communiste a confronté la société roumaine à une perte des repères, à une « situation d'anarchie épistémologique », suscitant désarroi et confusion. L'ouverture brusque vers l'extérieur, vers l'économie mondialisée et les institutions occidentales a accéléré le mouvement. Elle a enclenché notamment une dynamique de diversification et de fragmentation de la société.

La difficile route de l'intégration à l'Union européenne, échelonnée sur dix-sept ans, permet d'identifier le mot-clé caractérisant la candidature et l'accession de la Roumanie : l'héritage communiste. Effectivement, les années écoulées depuis la chute du communisme ne sont pas suffisantes pour effacer cinquante ans de communisme et surtout l'emprise totalitaire du régime Ceausescu. La lenteur et l'échec des réformes sont attribués à l'héritage négatif du régime communiste - « les vieilles mentalités », selon l'expression désormais consacrée (Zamfir, 2004 :146).

Afin de comprendre le rôle de l'acteur roumain dans ce contexte assez complexe et l'importance pour la Roumanie d'adhérer à l'UE et à l'OTAN, il est nécessaire de rappeler l'évolution historique de ce pays. Nous reverrons dans un premier temps l'histoire récente

du pays en deux étapes : jusqu'en 1945 et de 1945 à la demande d'adhésion. Nous poursuivrons avec la double démarche de la Roumanie vers l'Occident, au lendemain de la chute de Ceausescu. Par la suite, nous esquisserons le tableau du régime politique de la Roumanie au début des années 1990. Enfin, nous décrirons le parcours de l'administration publique roumaine avant et pendant l'accession à l'UE.

2.1 Tableau historique de la Roumanie

2.1.1 La Roumanie jusqu'en 1945

Le peuple roumain s'identifie par son origine latine, étant l'héritier de l'ancienne Dacie⁹ et de l'Empire romain. Une autre composante de l'identité roumaine vient de l'Empire byzantin : appartenance à l'église orthodoxe pour plus de 85% des Roumains.

La Roumanie moderne s'étend sur plusieurs régions, héritées de la géographie médiévale, dont certaines appartiennent en partie à ses voisins. L'entrée de la Roumanie dans l'histoire moderne apparaît ainsi très mouvementée : un chemin marqué par une série de guerres de libération des vassalités turque, austro-hongroise et finalement russe. Le pays subit plusieurs modifications territoriales jusqu'à la Seconde guerre mondiale.

Après quatre siècles d'autonomie sous l'influence ottomane, l'indépendance est obtenue de l'Empire ottoman, en 1878. Le Royaume de Roumanie naît officiellement en 1881.

L'État roumain moderne date du XIXe siècle. Son territoire actuel résulte de l'unification de trois principautés médiévales¹⁰ : Valachie, Moldavie (1859) et Transylvanie (1918).

⁹ La Dacie était un pays des Thraces du nord, conquis par l'empereur romain Trajan en 106.

¹⁰ Les principautés de Moldavie et Valachie, vassales des Turcs, fusionnent en 1859 et elles forment ainsi le Vieux Royaume de Roumanie. Toutefois, il faut mentionner que le nord de la Moldavie, appelé Bucovine, a été annexé par l'Empire autrichien en 1775. D'autre part, la moitié orientale de la Moldavie, appelée Bessarabie (actuelle République de Moldavie), a été annexée par l'Empire russe en 1812. De son côté, la vassalité de la principauté de Transylvanie a connu plusieurs changements, du XIVe jusqu'au XIXe siècle. Elle est passée d'une vassalité hongroise à une vassalité turque, et puis autrichienne, et enfin, de retour à la vassalité hongroise, en 1867.

En 1916, la Roumanie participe à la Première Guerre mondiale et combat aux côtés des Alliés. À la fin de la guerre, suite à la disparition des Empires austro-hongrois et russe, les territoires appartenant à ces deux Empires peuplés de roumanophones (Transylvanie, Bucovine et Bessarabie) proclament leur indépendance et, par la suite, leur union à la Roumanie. C'est ce qu'on appelle, en 1918, la Grande Roumanie (qui remplace le Vieux Royaume de Roumanie).

Au XXe siècle, l'histoire de la Roumanie se découpe en quatre temps. En premier lieu, une monarchie¹¹, initialement constitutionnelle, a évolué vers une démocratie parlementaire entre 1918 et 1938, pour céder la place à un régime autocratique. S'installe ensuite un premier régime totalitaire, celui du général Antonescu, qui correspond au régime fasciste des années 1940. Ensuite, en 1947, la monarchie est abolie par le Parti communiste et un nouveau régime totalitaire s'installe en Roumanie (proclamée « République Socialiste Roumaine »), jusqu'en 1989. Le régime de Ceausescu s'étendra sur 22 ans de dictature. Enfin, en décembre 1989, moment clé dans l'histoire moderne du pays, la « révolution roumaine » mène à la libération du joug communiste. La République Socialiste Roumaine retrouve ainsi sa liberté et la démocratie. Le Parti communiste est aboli et le pays reprend son nom de « Roumanie » et s'oriente ainsi vers un modèle démocratique libéral.

En Roumanie, la période entre les deux guerres mondiales s'est caractérisée entre autres par le problème des nationalités (Hongrois, Allemands, Juifs, Bulgares, Turcs et Tziganes) auquel s'ajoutent les difficultés de la paysannerie, la conscience du péril bolchévique et finalement une crise dynastique¹². En même temps, se développe le mouvement « Légionnaire », une forme de fascisme prônée par Codreanu (dit « le Capitaine ») fondateur de la Garde de Fer. En 1938, la dictature antifasciste du roi Carol II réprime la

¹¹ En 1881, le prince allemand Carol de Hohenzollern-Sigmaringen a été proclamé le Roi de Roumanie, ce qui a marqué le début de la monarchie en Roumanie. Ferdinand I^{er} a suivi en 1914, ensuite Michel I^{er} en 1927. Carol II est devenu roi de Roumanie en 1930, et de 1940 jusqu'à 1947 Michel I^{er} règne une deuxième fois.

¹² À la mort, en 1927, de Ferdinand I^{er} qui avait écarté son fils Carol II de la succession, c'est Michel I^{er}, son petit-fils âgé de 6 ans qui devra régner. Le Conseil de Régence chargé de la transition est renversé par Carol II, en juin 1930.

Garde de fer. Malgré cela, cette dernière organise des attentats, assassine plusieurs hommes politiques et intellectuels démocrates, mais aussi des juifs et des tziganes.

Au début de la Seconde guerre mondiale, la Roumanie adopte une relative neutralité, tout en accueillant le Gouvernement et des réfugiés polonais. Elle refusera toujours de livrer les Juifs. En juin 1940, la Roumanie se voit contrainte de céder une partie de son territoire tant à l'Est qu'à l'Ouest¹³ ; ainsi elle ne conserve que la moitié de son territoire de 1918. Ces cessions de territoire forcent le roi Carol II à abdiquer en faveur de son fils Michel sous la pression de l'organisation fasciste dirigée par le général Antonescu. Dès janvier 1941, Antonescu se débarrasse de la Garde de Fer, après une confrontation sanglante. Pour mieux se rapprocher de l'axe Rome-Berlin, il s'allie à Hitler contre Staline. L'armée allemande envahit le pays en 1941 et l'entraîne dans la guerre avec l'URSS. Les troupes roumaines reprennent la Bessarabie et la Bucovine et, malgré l'opposition du roi Michel I^{er}, continuent jusqu'à Stalingrad où elles s'épuisent. En 1944, les Soviétiques sont aux portes de la Roumanie. Le Roi Michel I^{er}, à peine âgé de 23 ans, renverse le régime fasciste d'Antonescu et les alliances qui le soutenaient. Le 25 août 1944, le pays déclare la guerre à l'Allemagne et à la Hongrie. L'armistice, signé en septembre 1944, concède en pratique tous les pouvoirs aux autorités soviétiques.

Ainsi, à la fin de la Seconde guerre mondiale, la Roumanie voit ses frontières fixées par les grandes puissances. C'est ainsi qu'elle a récupéré le nord de la Transylvanie, en perdant (de façon injuste) les autres territoires annexés en 1940 à l'URSS et à la Bulgarie. En somme, la Roumanie est aspirée dans la zone d'influence de l'URSS.

¹³ Tenant compte du Pacte germano-soviétique de 1939, Hitler considère la Roumanie comme une puissance hostile. En 1940, après l'effondrement de la France, la Roumanie se retrouve totalement isolée et n'a d'autre choix que de s'aligner sur l'Axe. Mais Hitler oblige le pays à céder la Bessarabie à l'URSS, la Transylvanie du Nord à la Hongrie et la Dobrogée méridionale à la Bulgarie.

2.1.2 De 1945 à la demande d'adhésion à l'UE

L'occupation militaire soviétique de l'après-guerre aboutit à des élections (souhaitées par l'Angleterre et les États-Unis d'Amérique) dans un climat d'intimidation générale, dont les communistes, qui ne sont pourtant que quelques centaines, sortent vainqueurs. Ces élections sont considérées comme un premier coup d'État communiste, soutenu par l'URSS. Elles forcent le roi Michel I^{er} à associer au pouvoir le Parti Communiste roumain. Le 30 décembre 1947, le roi Michel I^{er} se voit contraint d'abdiquer. La « République populaire roumaine » est proclamée le jour même. C'est le début du régime communiste qui durera plus de 40 ans.

Sous l'égide du chef du Parti Communiste, Gheorghiu-Dej, les années cinquante sont celles de la collectivisation à outrance et de l'industrialisation à marche forcée. À ce moment, la Roumanie subit les pressions de l'URSS, qui la somme d'accélérer la réforme soviétique : l'industrialisation et la collectivisation. Gheorghiu-Dej engage alors le pays sur la voie d'une industrialisation forcée, tout en réprimant avec brutalité les velléités d'opposition. Selon l'idéologie communiste, l'industrie lourde devrait résoudre tous les maux. Ainsi, la Roumanie se dote d'immenses unités de production : usines sidérurgiques et cimenteries. La collectivisation de l'agriculture a engendré beaucoup de violence à travers le pays ; seules quelques régions isolées échappent à cette frénésie collectiviste. En fait, la collectivisation de 1949 visait la destruction de la petite propriété. L'objectif du Parti vise par cette réforme à instaurer au plus vite une économie socialiste. Il apparaît également essentiel d'implanter le Parti dans les campagnes. Les paysans sont expropriés, les riches paysans, appelés « chiaburi », sont dépossédés de leurs terrains et expulsés. Les paysans sont regroupés au sein de « coopératives agricoles de production », de structures agraires complexes et évolutives. Antoine Roger, en examinant les relations agraires et les relations de pouvoir dans la Roumanie communiste, arrive à la conclusion que la paysannerie entretient un rapport complexe avec le pouvoir politique:

Lors du Congrès de 1955, les représentants locaux du Parti sont blâmés pour avoir «laissé la

socialisation de l'agriculture suivre sa propre pente» et pour ne pas s'être montrés assez rigoureux dans l'application des directives nationales. Il leur est demandé d'« intensifier [leurs] efforts ». Deux dispositions complémentaires sont adoptées. Les petits paysans qui restent en dehors des associations agricoles sont soumis à une pression fiscale alourdie. À l'intérieur même des associations agricoles, une double échelle d'imposition est instituée qui doit pousser les petits paysans à renoncer à leurs titres de propriété et à intégrer des structures collectives pures et simples. Les comités de Parti sont chargés de convaincre les plus récalcitrants, au besoin par la menace. Les associations agricoles se présentent très explicitement désormais comme un sas entre propriété privée et exploitation collective (Roger, 2002 : 34).

Toutes les classes sociales sont affectées par ces changements qui visent la soviétisation du pays. Il faut signaler le destin tragique de milliers d'individus s'opposant au régime communiste, parmi eux des prêtres uniates et catholiques, emprisonnés suite à une « décision administrative » ou condamnés aux travaux forcés, notamment au chantier du canal du Danube à la mer Noire, ce qui équivalait à la mort à court terme.

Citant l'historien Lucian Boia (1995), Diener souligne l'apparition de la lutte anti-communiste en ces termes :

La lutte anti-communiste avec ses héros pourrait également se trouver dans les manuels scolaires [...]. Les paysans tués parce qu'ils ont défendu leurs terres, les combattants dans les montagnes, les intellectuels, les prêtres et hommes politiques morts en prison : le matériau pour une nouvelle mythologie historique abonde, mais est encore à peu près ignoré du discours officiel et de l'histoire proposée aux jeunes générations (Diener, 2001 : 138).

Selon Georges Diener, les mouvements de résistance armée en Roumanie, appelés « maquis », témoignent de l'ampleur de la contestation du régime communiste. La survivance dans les montagnes de ces formations armées, composées pendant de longues périodes de milliers d'hommes, n'aurait pu être possible sans un soutien massif de la population. Des réseaux étaient constitués qui assuraient nourriture, vêtements et information concernant les mouvements des troupes, de la police et de la sécurité. Si l'alimentation, les vêtements et les informations étaient fournis par la population, les armes et les munitions l'étaient par les éléments « patriotiques » de l'armée. Aucune aide extérieure ne leur a été prodiguée :

Le sort de la Roumanie fut scellé en 1944 à Moscou, quand Winston Churchill proposa pour

ce pays 90% d'influence soviétique. Mais l'opposition ne l'entendait pas ainsi et ne voulut jamais vraiment admettre qu'elle avait été « lâchée » à Yalta. Comprendre cette « trahison » était pour les opposants un coup psychologique parfois fatal à leur action de résistance. Le « monde libre » devait aider les combattants de la liberté qu'ils étaient, contre la « terreur soviétique » et les communistes. Il semble que ni les Grands du monde de l'après-guerre, ni un quelconque mouvement agissant de l'extérieur du pays (exil, parti politique), ne soient venus en aide aux résistants, comme ceux-ci l'attendaient (Diener, 2001 : 137).

En 1955, la Roumanie adhère au pacte de Varsovie¹⁴. En 1958, sûres de leur allié, les troupes russes se retirent du pays. Au début des années soixante, le gouvernement communiste roumain affirme une certaine indépendance face à l'URSS grâce à la politique originale de Gheorghiu-Dej qui s'oppose aux diktats économiques du CAEM¹⁵ (Conseil d'aide économique mutuelle), ce qui lui vaut de l'aide de la part de l'Occident. Les Roumains reçurent un accueil favorable surtout de la part des industries d'Allemagne fédérale. Les relations établies avec les industriels ouest-allemands revêtirent une importance considérable et facilitèrent le désengagement de l'économie roumaine vis-à-vis de l'URSS (Haupt, 1968 : 681). Dans cette optique, Georges Haupt procède à une analyse de l'évolution des relations entre la Roumanie et l'Union soviétique. Il se demande comment la Roumanie, un des plus dociles « satellites » de l'URSS, qui avait initialement implanté le modèle soviétique dans les moindres détails, est devenue l'enfant terrible de l'Europe de l'Est en pratiquant une politique d'indépendance et d'affirmation croissante de l'identité nationale. L'auteur arrive à la conclusion que la responsabilité personnelle de Khrouchtchev à ce chapitre est incontestable, étant donné qu'il n'a pas pris au sérieux

¹⁴ Pacte de Varsovie: organisation militaire des pays socialistes d'Europe de l'Est fondée en 1955. Pacte de défense réciproque en cas d'agression. Il regroupait: l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS), l'Albanie (jusqu'en 1968), la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, l'Allemagne de l'Est (jusqu'en 1990), la Roumanie et la Tchécoslovaquie. À la suite de l'éclatement de l'Union soviétique (URSS) et des mouvements de démocratisation qui vont marquer l'Europe de l'Est, le Pacte de Varsovie sera dissout le premier juillet 1991. Le Pacte de Varsovie était le bras militaire du camp socialiste; il répondait, dans sa forme et sa puissance, à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), réunissant les pays occidentaux. (Tiré de : <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?iddictionnaire=1598>)

¹⁵ La création du CAEM est vue comme une réaction au plan Marshall qui aida à la reconstruction de l'Europe occidentale (Allemagne de l'Ouest, France, etc.), provoqua une dépendance économique accrue des pays satellites d'Europe de l'Est envers l'Union soviétique, entre autres par l'obligation de l'usage du « rouble transférable » dans les transactions inter-États, renforçant ainsi l'hégémonie de l'Union soviétique. L'organisation jouait aussi un rôle politique essentiel pour l'URSS puisqu'elle lui permettait d'obtenir en échange un grand poids dans les affaires intérieures grâce à des subventions, des prêts ou l'envoi de main-d'œuvre.

l'opposition roumaine. Ainsi, selon l'auteur :

Les Roumains, qui surent les premiers profiter de la fin de la guerre froide, surent également utiliser le large champ de manœuvre créé par les changements intervenus dans le mouvement communiste international : en premier lieu, de la conjoncture créée par le conflit sino-soviétique, - qui limitait les possibilités d'action de Moscou, - ensuite, de la tendance généralisée au « polycentrisme ». Les principes proclamés par la Roumanie – autonomie des partis, sauvegarde de l'indépendance et de la souveraineté nationale – étaient inattaquables et ont même été défendus par des représentants de tendances radicalement différentes. Même ceux qui, dans le mouvement communiste, condamnaient les positions nationalistes roumaines et le 'stalinisme éclairé', se trouvaient dans l'incapacité de les attaquer en public puisqu'eux aussi revendiquaient le droit d'élaborer des solutions qui leur soient propres, en partant de conditions et de réalités spécifiques à chaque pays (Haupt, 1968 : 683).

En suivant la même idée, Bazin et Althabe soulignent le fait qu'en Roumanie, dès 1960, on remarque l'instauration d'un communisme nationaliste et antisoviétique qui se substitue au régime soviétique, contrairement à tous les autres pays du bloc socialiste :

Les transformations internes du régime se sont appuyées sur l'histoire, alors que dans la première période des années 1950, l'objectif était d'éradiquer le passé, de créer une société comme la société soviétique. Après, il y a eu une rupture : en deux, trois ans ils ont liquidé l'influence russe, et sont entrés en conflit avec la direction du parti communiste russe. Il y avait les échanges sur le plan des services secrets, mais l'influence russe était nulle en quelque sorte. Pour eux, les Russes sont l'ennemi (Bazin et Althabe, 1999 :9).

Cette politique, qui vise à prendre une certaine distance avec l'URSS, révèle, en 1964, la neutralité de la Roumanie dans le conflit idéologique opposant les Soviétiques aux Chinois. Dans cette perspective, en 1965, les Roumains ont adopté une nouvelle Constitution éliminant toute référence à l'Union soviétique et proclamant la « République Socialiste Roumaine ». On doit signaler ainsi l'ouverture de la Roumanie vers l'Occident, suivie par la libération de plusieurs prisonniers politiques.

Nicolae Ceausescu (un ancien apprenti cordonnier), successeur de Gheorghiu-Dej, décédé en 1965, prend la tête du Parti Communiste en 1965. Il devient président du Conseil de l'État en 1967 et Président du pays en 1971. C'était une période florissante pour la Roumanie. On remarque un relâchement de la censure, certaines victimes du régime

soviétique sont réhabilitées et le niveau de vie s'améliore.

L'Occident se montre très enthousiaste face à ce dirigeant atypique. Le général De Gaulle effectue une visite officielle en Roumanie, en mai 1968. L'aide occidentale est renforcée, lorsque Ceausescu refuse de participer, avec les troupes du Pacte de Varsovie, à l'écrasement du « Printemps de Prague¹⁶ », en Tchécoslovaquie, en août 1968. C'est ainsi qu'il acquiert une stature internationale. Il reçoit à Bucarest le Président Richard Nixon, se rend à la cour d'Angleterre, refuse de rompre les relations diplomatiques avec Israël. Au chapitre des relations internationales, Ceausescu se forge une image de leader du tiers-monde et, à l'intérieur du pays, sa popularité est sans précédent. Son ascension fulminante, accompagnée également de celle de sa famille, lui montera à la tête. Au cours des années suivantes, il se transforme en un tyran mégalomane et ultranationaliste. Le culte de Ceausescu se développe après 1971. La « pensée » de ce grand homme, appelé le « Génie des Carpathes », est publiée dans le journal du Parti Communiste, *Scanteia* (L'Étincelle). Sa femme Elena, puis son fils Nicu et d'autres proches et familiers, s'accaparent les honneurs et le pouvoir. La situation dégénère à partir de 1974 avec la censure de la presse. Plusieurs intellectuels roumains, dissidents politiques, dont Doina Cornea et Paul Goma, sont expulsés du pays.

Malgré une situation économique précaire, Ceausescu poursuit son rêve de puissance économique à travers une industrialisation agressive. Il développe la sidérurgie et la chimie à marche forcée. S'appuyant sur la « Securitate », police politique aussi omniprésente que la paranoïa était générale, Ceausescu lance des chantiers « pharaoniques » et souvent inutiles.

¹⁶ Au matin du 21 août 1968, des troupes blindées et 300.000 hommes ont envahi la Tchécoslovaquie sur décision de Leonid Brejnev. Les agresseurs appartiennent à cinq pays du pacte de Varsovie, dont fait partie la Tchécoslovaquie elle-même : URSS, Pologne, Bulgarie, Allemagne de l'Est, Hongrie. Ils prétendent intervenir à l'appel de responsables locaux en vue de sauver le socialisme dans ce pays d'Europe centrale où il a été imposé, vingt ans plus tôt, par l'Union soviétique à la faveur du « coup de Prague ». (Tiré de : <http://www.herodote.net/histoire/evenement.php?jour=19480225>)

À partir de 1980, la crise économique empire et contraint Ceausescu à passer aux mesures impopulaires dans le but de réduire une dette extérieure alourdie (grâce au trucage des chiffres).

Rêvant d'autarcie, il néglige la misère grandissante de la population ; le remboursement total de la dette rend le pays complètement exsangue. La population est privée de produits élémentaires tandis que le blé est exporté. L'électricité, rationnée, est l'objet de délestations dans les villes selon des horaires préétablis. Le salaire minimum est supprimé, tandis que la durée du travail s'allonge jusqu'à six jours par semaine.

Ceausescu s'engage enfin, sur la voie de la « systématisation » qui consiste à uniformiser le territoire et créer l'« homme socialiste nouveau ». On rase quartiers, banlieues et villages pour gagner des terres arables et reloger les gens dans des cités dortoir sinistres et mal conçues. Cette politique achève de révolter l'ensemble de la population. Ce « communisme de guerre » est mal vécu, tandis que l'Occident regarde de travers ce dictateur qui ne leur est plus utile.

Pendant ce temps, l'URSS se libéralise sous l'égide de Gorbatchev, qui guide son pays vers la sortie du communisme. Il était nécessaire pour les régimes résistants de prendre leurs distances avec l'URSS, ces pays ayant préservé l'indépendance de leur armée et des forces de sécurité. En suivant cette idée, Wu signifie que l'effondrement de l'URSS n'a pas provoqué de « crise de coercition » dans ces régimes qui, à la fin, ont survécu au choc démocratique du début des 90 parce qu'ils ont pris la distance de l'épicentre du séisme politique :

La décision prise par Gorbatchev, en 1986, de retirer les forces soviétiques des pays satellites et son refus de défendre les régimes communistes confrontés à des soulèvements populaires n'ont pas vraiment réduit la capacité coercitive des régimes résistants (WU, 2001 : 23).

En 1987, les émeutes de Brasov marquent le début de la fin du régime de Ceausescu, à la faveur du divorce de la classe ouvrière, excédée par les privations. Par la suite, le 15 décembre 1989, la mutation arbitraire d'un pasteur protestant d'origine magyare, de

Timisoara, a mené à une révolte populaire. Le 17 décembre, les manifestants s'opposent à la mutation du pasteur et la police tire sur la foule. Des centaines des milliers de citoyens descendent dans la rue pour dénoncer le régime de Ceausescu, la révolte populaire s'étend à travers le pays. Le 21 décembre, Ceausescu est conspué lors d'un discours à l'occasion d'une rencontre à Bucarest organisée par le Parti communiste. Le 22 décembre, il décrète l'état de siège, mais l'armée refuse de le défendre et fraternise avec la population. Prenant la fuite, Ceausescu est arrêté peu après avec son épouse. Les époux Ceausescu sont condamnés à mort et exécutés, suite à une parodie de procès, le jour de Noël de 1989.

Ainsi, selon Muriel Sakkal, la chute du régime de Ceausescu est le résultat combiné de la volonté du peuple, soutenue par les Soviétiques à l'aide d'un scénario quasi-psychologique longuement préparé en URSS (Sakkal, 2004 : 5). Le coup d'État du 22 décembre met fin à un demi-siècle de dictature. Pendant ces jours de révolte, plus de 1500 soldats et civils ont été tués dans les combats de rue entre l'armée et la population. Chaque groupe pense défendre la démocratie contre de prétendus partisans de Ceausescu. Jamais autant de sang n'a été versé dans les autres pays est-européens que durant les mois fiévreux de 1989. La foule fut manipulée par des rumeurs, comme celle du charnier de Timisoara. Ion Iliescu, le successeur de Ceausescu, fut accusé d'avoir lancé ces rumeurs, mais l'enquête sur ce sujet n'est toujours pas conclue. Il semble que cette révolution de palais visait la mise en place d'une équipe plus présentable, avec l'appui de Gorbatchev (Sakkal, 2004 : 7). Le Front de Salut national (FSN), une coalition improvisée par d'anciens communistes et dirigé par Ion Iliescu, prend le pouvoir immédiatement après la chute du régime de Ceausescu. Le Parti Communiste est aboli, ainsi que d'autres mesures impopulaires de Ceausescu. Le pays change de nom et devient la « Roumanie ».

2.2 La double démarche de la Roumanie vers l'Occident

L'effondrement du régime communiste en Europe centrale et orientale avait fait remonter à la surface les vieux problèmes des nationalités et des minorités. Effectivement, les retombées de la géopolitique après guerre ont modifié certaines données, les régimes

communistes en ont occulté d'autres. Ces problèmes ont une incidence déterminante sur la transition vers la démocratie et l'économie de marché, à l'Est de l'Europe, et sur la possibilité d'aplanir les conflits qui surgissent. C'est bien connu que les possibilités de dérapage sont plus importantes dans les Balkans et en Europe orientale, où les litiges frontaliers et les problèmes des minorités nationales comportent de grands risques.

La situation roumaine des années 1990 se caractérise par l'instauration de relations diplomatiques avec la Moldova (État roumanophone issu du démembrement de l'URSS), pays voisin, qui suscite de forts débats politiques au sujet de la reconstitution de la « Grande Roumanie ». C'est mettre l'accent sur une thématique dominée par des arguments nationalistes. D'autre part, surgissent les débats sur les problèmes issus du traitement réservé à la minorité hongroise, question importante des rapports avec le voisin hongrois. Il faut aussi signaler l'exode de la minorité allemande de Roumanie et aussi les liens tendus avec les Tziganes.

C'est dans ce contexte politique que les deux priorités de la politique extérieure de la Roumanie deviennent l'adhésion à l'OTAN et à l'UE.

Premier pas vers les structures euro-atlantiques, objectif de base de la Roumanie : Iliescu a adhéré au Partenariat pour la paix avec l'Alliance Atlantique, en 1994. La Roumanie est le premier pays de l'ex-Pacte de Varsovie à avoir adhéré au Partenariat pour la paix (Durandin, 2005 : 601). La demande d'adhésion à l'OTAN fut portée par Iliescu dès 1996, et reprise par deux fois par son successeur Emil Constantinescu, en 1997, au Sommet de Madrid et, en 1999, au Sommet de Prague. Le projet d'intégration dans l'OTAN a été accompagné d'une restructuration de la défense dans le cadre d'un partenariat spécial avec les Etats-Unis, mis en place en octobre 1997. La candidature roumaine fut acceptée après le choc du 11 septembre 2001, lors du Sommet de l'OTAN, à Prague en novembre 2002 (Durandin, 2005 : 601). Le rapprochement avec les États-Unis a permis l'entrée tant désirée de la Roumanie dans l'OTAN, en 2004.

Selon L'Homel, la double démarche vers l'OTAN et l'UE est perçue ainsi :

Comme les autres pays post-communistes de la région ne voient donc aucune contradiction entre, d'une part, un pro-atlantisme zélé qui exige, selon elle, un soutien sans faille de la lutte des États-Unis contre le terrorisme, et d'autre part, le retour au cœur d'une 'vieille Europe' à laquelle elle pense pouvoir apporter du sang neuf (Lhomel, 2004 :185).

La Roumanie a été toujours très favorable à l'adhésion à l'Union européenne. Depuis 1990, l'UE est un important partenaire commercial pour le pays. L'accord d'association avec l'Union européenne a été signé en 1993 et la Roumanie a déposé sa demande officielle d'adhésion, le 22 juin 1995. Dès 1993, la Roumanie a suivi pas à pas une trajectoire de réformes ajustées aux demandes de Bruxelles, de la Commission, et des rapporteurs du Parlement. Par ailleurs, l'Agenda 2000 de la Commission (15 juillet 1997) prévoit des stratégies de pré-adhésion renforcées, ainsi qu'un suivi méticuleux des progrès réalisés par les candidats.

Dès les débuts du nouveau régime politique, en 1990, le problème de la réforme économique, du passage d'une économie excessivement centralisée et planifiée (monopole d'Etat) à un système libéral et décentralisé, a constitué une préoccupation constante autant du gouvernement que des autres formations politiques et également des citoyens. Plusieurs analystes ont souligné le fait que la thérapie de choc n'était pas adéquate et qu'une grande attention devait être accordée au facteur social. Effectivement, le peuple roumain avait subi assez de privations sous la dictature de Ceausescu et il ne saurait accepter la poursuite ou, pire, l'aggravation de certaines situations. D'ailleurs, presque tous les partis apparus après 1990, représentés ou non au Parlement, s'accordent sur les objectifs de transformation démocratique de la société. Cette dernière passerait, par l'accomplissement de la réforme économique, vers une économie de marché et par la privatisation, ainsi que par l'instauration de l'état de droit.

Dans cette optique, le gouvernement constitué, à la fin septembre 1990, (appelé régime « néo-communiste »), dirigé par l'équipe Iliescu / Stolojan, s'est proposé comme objectifs

prioritaires :

1. au plan politique : la défense, le développement et la consolidation des institutions et des valeurs de la démocratie avec, pour principaux objectifs, l'organisation d'élections libres dès l'adoption de la Constitution, l'adoption de la loi sur l'administration publique et d'une nouvelle loi électorale;
2. au plan économique et social : la poursuite sans relâche de la réforme nécessaire à l'économie de marché, ainsi que la poursuite du processus de privatisation, tout en garantissant une protection sociale conforme aux possibilités de l'économie nationale, et aux exigences de maintien de la stabilité économique, financière et monétaire.

Une nouvelle Constitution démocratique est adoptée par référendum en décembre 1991. La Roumanie devient une République parlementaire avec une orientation présidentielle qui rappelle la Constitution française de 1958. La nouvelle Constitution aura un rôle central dans le développement des nouvelles institutions et structures politiques, dont l'administration publique.

En novembre 1996, après six ans au pouvoir du régime "néo-communiste" de Iliescu, le peuple roumain choisit l'alternance et mène au pouvoir le candidat de l'opposition de la droite libérale, Emil Constantinescu. Malgré un nouveau programme politique ambitieux, dont l'adhésion à l'UE est un objectif primordial, la transition vers l'économie de marché n'est pas simple en Roumanie.

Les élections de novembre 2000 ont vu le retour au pouvoir de Ion Iliescu, et Adrian Nastase en tant que premier ministre. Cette nouvelle équipe Iliescu/Nastase affiche un axe atlantiste qui vise l'intégration à l'UE. Concrètement, l'adhésion à l'UE devient l'objectif principal de sa gouvernance :

La perspective de l'entrée dans le marché communautaire, une détermination plus nette du gouvernement Nastase pour conduire à la fois une politique de stabilisation macroéconomique rigoureuse et des réformes structurelles trop longtemps différées, sous la pression exercée tant par l'UE que par le FMI (Lhomel, 2004 :192).

L'adoption d'une importante révision de la Constitution, en octobre 2003, introduit les modifications nécessaires en vue de l'adhésion à l'UE et reconnaît expressément la

primauté du droit communautaire (Lhomel, 2004 :186).

En 2004, le maire de Bucarest, Traian Basescu, soutenu par l'Alliance démocratique, remporte les élections présidentielles, tandis que le parti de Nastase vient de gagner les législatives. Le thème de la lutte contre la corruption caractérise le discours politique du vainqueur, il s'avère conforme aux conseils énoncés avec fermeté par Bruxelles : il s'agit donc moins d'un engagement citoyen que d'une docilité face aux rappels à l'ordre moral émanant régulièrement et fermement de l'ambassade des États-Unis ou des autorités européennes (Durandin, 2005 : 597).

Il ne fait aucun doute que l'environnement politique post-communiste a eu un impact majeur sur le processus de transition dans le pays. Il importe maintenant de s'intéresser aux caractéristiques du régime politique du début des années 1990.

2.3 Le régime politique des années 1990

2.3.1 Rôle du Parti communiste

En décembre 1989, la chute du régime Ceausescu et, par la suite, l'abolition du Parti communiste roumain (PCR) ont été perçues par les Roumains comme le « miracle » de Noël.

Vingt quatre heures à peine après la chute de Ceausescu, de nouveaux dirigeants montent sur la scène que ce dernier occupait sans partage, depuis presque un quart de siècle. Le nouveau régime est composé essentiellement d'anciens communistes (Iliescu, Brucan, Roman) et des dissidents de la vague révolutionnaire. Ion Iliescu, Petre Roman, et Silviu Brucan furent membres du Parti communiste roumain jusqu'à l'effondrement final de décembre 1989 et deux d'entre eux exercèrent dans le passé d'éminentes responsabilités, soit au niveau de l'État, soit au niveau de l'appareil du parti.

Iliescu est vu par les dirigeants autoproclamés comme le véritable leader du groupe. Il fit carrière en tant que secrétaire à la Jeunesse, puis chef du Parti à Timisoara et à Iasi, tout au

moins jusqu'en 1971, époque à laquelle son étoile commença à pâlir sérieusement. Il ne cessa pourtant d'appartenir à la nomenklatura jusqu'en 1984. Petre Roman, au profil apparemment plus « technique » (il fut, jusqu'au moment de devenir Premier ministre, directeur de l'Institut polytechnique de Bucarest) n'en a pas moins été élevé dans l'idéologie marxiste. Son père, Walter Roman, a été un dirigeant historique du PCR et un proche de Gheorghiu-Dej, avant d'être mis à l'écart par Ceausescu. Brucan, quant à lui, fut un des principaux doctrinaires du parti et écrivit, en son temps, certains discours de Gheorghiu-Dej, le prédécesseur de Ceausescu à la tête du PCR.

Le nouveau pouvoir prend des mesures rétablissant les droits fondamentaux et remporte ainsi les élections de mai 1990 face aux deux partis historiques le PNTCD (Parti national paysan chrétien-démocrate) et le PNL (Parti national libéral). Le Front de salut national (FSN) remporte les deux tiers des sièges au Parlement. Ion Iliescu devient président du pays et Petre Roman, chef du gouvernement.

Dans la foulée de la Révolution du 22 décembre 1989, on a assisté à la création ou la reconstitution de nombreux partis politiques. Les circonstances troubles de l'effondrement du régime Ceausescu ont miné, dès le départ, la légitimité du nouveau pouvoir, le Front de salut national. En effet, dès la mi-janvier 1990, apparaissent des doutes sur la nature révolutionnaire des événements et sur la légitimité du FSN. Des manifestations d'opposition au FSN sont organisées pour connaître la vérité sur les événements et avoir la certitude de l'abolition du communisme ont lieu.

Les contestataires rejettent le nouveau pouvoir, qualifié de « néo-communiste ». L'idée que le FSN était le continuateur du Parti communiste confirmait l'absence de rupture. En fait, les contestataires du FSN ne voyaient l'avenir de la société roumaine qu'à travers l'idéalisation de l'entre-deux-guerres et du « retour à l'Europe ». Les partisans du FSN ont accusé l'opposition, formée d'une alliance entre intellectuels démocrates et les « partis historiques » (ressuscités après 1989), de vouloir restaurer la Roumanie monarchique d'avant la deuxième guerre et de subordonner la nation aux intérêts occidentaux. En mars

1990, un événement politique majeur eut lieu : la proclamation de la Déclaration de Timisoara, qui visait explicitement le nouveau pouvoir et tentait, entre autres, d'écarter les anciens cadres du PCR des nouvelles fonctions publiques.

Le mécontentement des anti-communistes mène à une importante manifestation soutenue par des milliers de personnes qui ont assiégé, pendant deux mois, la Place de l'Université de Bucarest. En plus des militaires et des troupes du Ministère de l'intérieur, Iliescu fait appel aux mineurs des vallées de l'Olténie, pour « faire le ménage ». En juin 1990, les manifestants, appelés « huligani », ont été évacués de force par les mineurs de la Vallée du Jiu, dirigés par le leader syndical Miron Cozma. Cette intervention des mineurs, appelée la première « mineriada », organisée par Ion Iliescu, fut très violente. Les mineurs ont attaqué, entre autres, l'Université de Bucarest, l'Institut d'architecture « Ion Mincu » et les sièges des partis d'opposition. Ces événements, qui suscitent une forte réprobation au sein de la communauté internationale, ne réussissent pas à provoquer le changement du régime politique et prouvent que la mentalité communiste demeure très forte. La deuxième « mineriada » a eu lieu en septembre 1990, lorsque les mineurs intervinrent pour régler les dissensions entre Iliescu et Roman. Face à ces revendications, Iliescu emploiera les mêmes méthodes répressives que Ceausescu et, à l'instar de ce dernier, engagera le développement d'un culte de sa personnalité.

Selon Capelle-Pogarcean, ces violences décrivent une société roumaine profondément divisée au lendemain de la chute du communisme : « l'existence de deux Roumanie: l'une ouverte à la démocratie, à l'Europe, l'autre, toujours prisonnière du régime déchu, tentée par l'isolement » (Capelle-Pogarcean, 2000 : 102). Selon la représentation dominante diffusée depuis l'effondrement du régime, un communisme privé d'enracinement local¹⁷ se maintiendrait au pouvoir exclusivement par la violence et la répression (ibid.). En

¹⁷ Le parti comptait 3 700 000 membres en 1989.

conséquence, la vie politique roumaine des années 1990 se caractérisait par l'existence d'un clivage dominant entre les héritiers de l'ancien régime et les anticomunistes.

Suite aux événements du juin 1990, le premier ministre Roman est remplacé par un technocrate (Stolojan, du Parti libéral-démocrate - PLD) qui dirigera un gouvernement intérimaire jusqu'aux élections suivantes. Le FSN se divise alors en deux partis, le parti d'Iliescu orienté vers une formation social-démocrate (PSDR) et le futur parti démocrate (PD) de Roman.

L'adoption de la Constitution et son entrée en vigueur en décembre 1991 constituent une nouvelle étape qui devrait mettre un terme au caractère provisoire du pouvoir. Par la suite, les élections locales, nationales et présidentielles seront organisées et des organes législatif, exécutif et judiciaire stables seront mis en place.

Malgré leur nom et leur « doctrine » affichée, les partis politiques qui dominent les années 1990 ressemblent peu aux partis politiques que l'on retrouve dans la société moderne. En général, en Roumanie, les partis sont construits non pas comme des groupements qui appuient une certaine politique, mais autour de leaders. Les conflits entre les leaders font naître d'autres partis. Depuis 1990, le parti dominant PSDR (Parti social-démocrate roumain), occupe l'avant-scène. Le PSDR, initialement le FSN, est un parti établi en décembre 1989 sur les structures du parti communiste ; son président Ion Iliescu était un ancien membre important du PCR. Le PSDR se définit comme la continuité du passé communiste, tant au niveau des personnes que de la politique. Iliescu et son Front démocratique national du salut mirent en déroute leurs adversaires aux élections de septembre 1992 et formèrent une coalition avec de petits partis d'extrême droite et d'extrême gauche. Ensemble, ils dominèrent les jeux politiques pendant les quatre années suivantes.

Par ailleurs, la dimension nationale a été privilégiée lors de l'instauration de la démocratie, car le concept de vie civique était inexistant. Il s'avère important de signaler aussi que le

vote post-communiste s'est concentré dans les régions rurales et que cet électorat est moins scolarisé que les partisans des partis libéraux ou chrétiens-démocrates, recrutés principalement dans les grandes villes. De plus, les régions où sévissent des conflits ethniques favorisent les partis nationalistes, tels que le PUNR (Parti de l'unité nationale), le PRM (Parti de la grande Roumanie), étant donné leurs affinités avec les nationalistes xénophobes. Ceci explique le fait que le PDSR (soutenu par les partis nationalistes) se perpétue au pouvoir de décembre 1989 à novembre 1996, situation assez rare dans l'ex-camp soviétique.

Dans ce contexte, l'un des moments les plus significatifs quant à l'histoire politique post-communiste de la Roumanie est la constitution de la Convention Démocrate de Roumanie (CDR). Cette coalition des « forces d'opposition » du PDSR va réussir à remporter les élections de 1996.

Malgré les fortes tensions sociales et les ambiguïtés du nouveau régime, malgré la vive opposition des partis « historiques » reconstitués et malgré un déficit d'image à l'étranger aggravé par le conflit ethnique entre Roumains et Hongrois en Transylvanie, Ion Iliescu est élu démocratiquement à la présidence en 1992, et Vacaroiu (un économiste) à la tête du gouvernement. Le gouvernement élu a été soutenu par des partis nationalistes, tels que le PUNR (Parti de l'unité nationale), le PRM (Parti de la grande Roumanie) et le PSM (Parti socialiste, descendant du Parti communiste).

En somme, dans les années 1990 et même au début des années 2000, le parti communiste roumain, que l'on découvre sous la nouvelle forme de FSN, devenu plus tard PDSR, accapare le pouvoir. À part l'élimination de Ceausescu, rien ne semble avoir changé dans le pays, puisque l'instabilité politique règne en raison de remaniements gouvernementaux continuels. « *La Securitate* » est certes plus discrète, mais toujours présente; ce sont les communistes qui se sont rapprochés de Moscou. Enfin quelques bribes de libertés ont été concédées. Le seul changement véritable est l'éveil de la population qui exige de connaître la vérité sur les événements de décembre 1989 et d'avoir la certitude de l'abolition du

communisme. La démocratie semble encore bien loin.

Entre 1992 et 1996, plusieurs scandales au sujet de la privatisation et des fraudes économiques ont freiné les réformes. La bureaucratie héritée du système communiste n'a pas été transformée et s'installe alors « une corruption généralisée, depuis l'agent des douanes, jusqu'au plus haut niveau », ce qui semble résulter de la faiblesse intrinsèque du pouvoir politique (L. Bazin et G. Althabe, 1999 : 9).

En novembre 1996, l'arrivée au pouvoir de la Convention démocratique (CDR) dirigée par le vieux leader du Parti national-paysan Corneliu Coposu et par Emil Constantinescu, successeur de Iliescu. Constantinescu est un des membres fondateurs de CDR, qui a structuré l'opposition roumaine, une coalition composite formée par les chrétiens-démocrates (PNTCD), les sociaux-démocrates (USD) et des représentants de la minorité magyare (UDMR). Les priorités du nouveau gouvernement demeurent la transition vers l'économie de marché et la négociation de l'entrée de la Roumanie à l'OTAN, ainsi qu'à l'UE. Les difficultés économiques éprouvées incitent 15 000 mineurs de la Vallée du Jiu à marcher sur Bucarest, en janvier 1999. Ils revendiquent une augmentation de 35% des salaires et la non-fermeture des mines. Ces manifestations provoquent la démission du ministre de l'Intérieur. En raison de ces difficultés économiques, la population perd son enthousiasme et devient méfiante envers la coalition. Aux élections de novembre 2000, on assiste au retour au pouvoir de Iliescu.

En somme, la classe politique vit toujours des temps difficiles dans ce cheminement vers la démocratisation du système politique, marqué par la crise économique qui continue d'appauvrir la population. La classe dirigeante, trop éloignée des réalités quotidiennes, était formée par des acteurs de l'ancien régime communiste qui se trouvaient désarmés face à ces problèmes d'ordre économique et politique. En effet, selon Higley, J. et Pakulski, « l'appareil gouvernemental et les entreprises économiques demeurèrent largement aux mains de l'ancienne nomenklatura dont les machinations comportaient une bonne dose de corruption et d'activité criminelle » (Higley, J. et Pakulski J., 2000 : 673). Iliescu allait

devenir la figure emblématique de la période postcommuniste, même si subsistaient de nombreuses inconnues sur son vrai rôle dans la Révolution. En effet, il a fait l'objet d'une enquête sur son implication dans la mort du prétendu millier de victimes de ces jours violents. À ce jour, Iliescu reste actif, après deux mandats (1990-1996 et 2000-2004) et l'enquête se poursuit toujours.

Selon McFoul et Stoner-Weiss, dans une étude comparative des pays ex-communistes, « la Roumanie apparaît comme le seul pays de la région qui est à la fois qualifié de démocratique et dirigé par une élite politique dominée par des forces conservatrices par rapport l'ancien régime » (McFoul et Stoner-Weiss, 2004 : 73). Elle se distingue nettement de tous les autres pays candidats sur le point de rejoindre l'Union européenne. Les anticommunistes y sont constamment minoritaires, même entre 1996 et 2000 quand les partis « historiques » participent au gouvernement.

2.3.2 Institutions politiques

La Révolution du 22 décembre 1989 a ouvert une nouvelle page de l'histoire du pays. La Constitution de la Roumanie de 1991 a été élaborée et adoptée avec l'appui d'experts internationaux, après étude de l'expérience de certains États démocratiques, en particulier celle de la France.

La Roumanie est maintenant une république démocratique parlementaire dotée d'un pouvoir présidentiel fort. D'après la Constitution de 1991, modifiée en 2003, le pouvoir exécutif est détenu par le Président de la République. Celui-ci est élu au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans. Il nomme lui-même le Premier ministre. Le pouvoir législatif appartient à une assemblée nationale bicamérale. La chambre des députés comporte 332 sièges, dont 18 réservés aux minorités ethniques. Le Sénat comporte 147 sièges¹⁸. La Roumanie possède aussi une cour constitutionnelle qui a une double

¹⁸ Le Sénat roumain est composé de 147 sénateurs élus au suffrage universel direct. L'élection a lieu dans le cadre des 42 circonscriptions (les départements). Il doit y avoir un sénateur pour 160.000 habitants.

compétence: l'examen des nouvelles lois avant leur promulgation par le Président et l'examen des lois déjà en vigueur lorsque leur constitutionnalité est contestée devant les tribunaux.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la stabilité politique et économique du pays fut la priorité des autorités, dans un premier temps. Les réformateurs ont cherché la transformation politique, la stabilité macroéconomique et ont lancé la privatisation des entreprises avant d'engager le processus d'«institution building» des systèmes administratif et judiciaire. Héritière d'un système de droit socialiste, la Roumanie a été obligée de transformer son cadre juridique et ses institutions pour s'adapter aux nouvelles réalités post-communistes. Les effets négatifs de la transition n'ont pas tardé à faire leur apparition.

Les sciences sociales roumaines envisagent la sortie du communisme comme un moment de rupture, un point originel à partir duquel la société est à réinventer. Il s'agit, d'abord, de l'instauration de la démocratie à travers des projets modernisateurs destinés à combler l'écart politique, économique et culturel avec l'Occident. Qu'il soit défini sous le signe de la « crise » ou tout simplement sous celui de la « réforme », l'après-communisme exige des projets, des gestes et des personnes pour refaire le monde (Cirstocea, 2006 : 137). Il s'agirait d'un phénomène à double face où coexisteraient la « transition vers l'extérieur » et la « transition intérieure ». La première se réfère aux réformes institutionnelles qui visent l'ouverture vers les pays européens, l'harmonisation de la législation, la construction de l'infrastructure logistique industrielle et financière, et ce, en suivant un modèle téléguider par l'Occident et en bénéficiant d'une aide internationale substantielle. Parallèlement, la société, confrontée à ces réformes, effectue sa « transition intérieure » et ne suit pas nécessairement le parcours modernisateur escompté. Pour sa part, Suciù affirme qu'une des conditions obligatoires pour transformer la démocratie et l'économie de marché en catégories opérationnelles, exige la construction d'un cadre institutionnel adéquat et efficace, car les institutions sont les instruments indispensables de la gouvernance pour la réalisation des objectifs proposés (Suciù, 2003 : 62).

Depuis décembre 1989, la Roumanie a traversé deux décennies mouvementées et difficiles en raison de sa situation intérieure. Elle connu une longue période d'instabilité, dont les élections successives représentaient autant de surprises.

En raison du rôle de l'administration publique dans les négociations avec Bruxelles, il importe que nous nous intéressions plus en détail aux transformations qu'elle a subies à la faveur de la démarche d'adhésion à l'Union européenne.

2.4 L'administration publique

L'histoire de l'Europe centrale et orientale nous révèle que l'héritage du passé ne se limite pas seulement au seul legs communiste. Il comprend une succession de périodes : l'époque où la Roumanie faisait partie de l'un de grandes empires européens et le pré-communiste dans l'entre-deux-guerres; les différentes phases du régime communiste; la période de transition et les débuts de l'ère post-communiste. Certes, celles-ci ont eu une certaine incidence sur le processus de réformes administratives du régime post-communiste.

2.4.1 Évolution de l'administration publique de 1945 à 1989

Du point de vue historique, le modèle traditionnel de l'administration publique est le résultat d'un amalgame d'éléments institutionnels provenant de différents contextes et qui ne participent pas nécessairement de la même logique. En Europe, l'intérêt à l'égard de l'administration publique a été influencé par un passé impérial, monocratique, dont l'objectif était le développement de la classe gouvernante. Les services publics de la France de Napoléon ou de la Prusse de Frédéric le Grand ont eu une structure militaire, suivant les principes de la centralisation, de la discipline et de la solidarité d'une « classe d'officiers ». Ces caractéristiques classiques de bureaucraties européennes ont été ultérieurement rationalisées par Max Weber.

Depuis la création de l'État moderne avant les années 1945, la Roumanie a été un pays de droit romano-germanique et l'administration publique s'est développée selon le modèle

wébérien. Le cadre juridique de base était structuré de codes inspirés du modèle français (le code pénal) ou italien (le code commercial). L'autonomie du pouvoir judiciaire était garantie, tandis que les institutions judiciaires fonctionnaient de la même façon que chez leurs homologues occidentaux.

À partir du 6 mars 1945, lors de l'arrivée au pouvoir du Parti communiste, on assiste à un processus de déstructuration de l'État et de la société roumaine. Le Parti communiste, qui détient déjà le pouvoir politique, administratif et économique, introduit un nouveau régime dans les Constitutions de 1948 et 1952, soit le modèle soviétique d'administration étatique, en important les structures organisationnelles de l'URSS. Durant la période communiste, le principal critère de hiérarchisation sociale devient la conformité politique. En suivant cette idée, Meyer-Sahling définit l'administration publique socialiste ainsi :

Dans le système communiste, l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique étaient en grande partie déterminés par le statut du parti communiste au pouvoir, qui détenait le leadership au sein de l'État et de la société. Aucune distinction n'était opérée entre le parti et l'État ou entre les sphères politique et administrative. Le système 'sur-politisé' de nomenclature constituait le principe essentiel d'organisation du personnel. La progression des carrières reposait sur la fiabilité politique et idéologique, et c'était le parti qui choisissait et/ou approuvait les nominations des fonctionnaires au sein de l'administration de l'État (Meyer-Sahling, 2007 : 52).

Ceterchi et Vintu (1974¹⁹), dans un article portant sur la coordination et la consultation dans l'administration d'État en Roumanie socialiste, soulignent la croissance du rôle du parti et de la classe ouvrière en tant que force politique dirigeante de la société :

En considération de la nature juridique, des attributions, de la position dans le système de la démocratie socialiste et du cadre territorial de l'activité, les organes coordinateurs de l'activité administrative peuvent être classifiés en différentes catégories : à) les organes du parti, d'État et de caractère social, fonctionnant dans le système des organes suprêmes du pouvoir d'État (la Grande Assemblée Nationale et le Conseil d'État) ; b) les organes fonctionnant en subordination directe des organes suprêmes du pouvoir d'État ; c) les organes ayant la nature d'organes de parti, d'État et de caractère social fonctionnant dans le système des organes administratifs ; d) les organes administratifs hiérarchiquement supérieurs ; é) les organes administratifs interministériels ; f) les organes administratifs

¹⁹ Il faut rappeler que tout ce qui a été publié avant décembre 1989 était soumis à la censure communiste.

centraux de domaine ; g) les organes assurant la coordination l'activité centrale et locale et la coordination de l'activité locale (Ceterchi et Vintu, 1974 : 778) .

Le régime communiste a toujours prôné le centralisme et repoussé toute initiative au niveau local ou régional. De plus, la fonction publique n'était pas du tout orientée vers le développement de la qualité des fonctionnaires professionnels, si l'on tient compte du fait qu'en 1989 il n'y avait aucune école de formation. On souligne également l'inexistence de toute institution démocratique responsable de gérer la fonction publique.

Pendant les cinquante ans de communisme, de nombreuses modifications furent apportées au système administratif, par l'adoption de lois adaptées au nouveau régime, sans toutefois que les principaux codes juridiques ne soient abrogés. Les traits fondamentaux du système étaient basés sur l'économie socialiste, soit une économie planifiée. La propriété connaissait seulement deux formes : la propriété de type coopératif d'État et la propriété coopératiste. De plus, la production n'était pas régie par la loi de l'offre et de la demande, mais par le plan d'État. Le prix n'était pas le reflet direct du coût de la production, il était fixé par l'État.

Au-delà de l'aspect économique, on attachait peu d'importance aux Droits de l'Homme, malgré le fait que les communistes visaient la suppression de « l'exploitation de l'homme par l'homme », caractéristique de la société capitaliste.

Selon Marius Suciù qui a étudié l'histoire administrative et institutionnelle du pays, il s'agissait autant d'un point de rupture que de continuité dans le processus de construction institutionnelle de l'administration publique :

La période de l'entre-deux-guerres et la période communiste ont contribué en égale mesure à la consolidation d'une tradition institutionnelle et gestionnaire qui aujourd'hui constitue l'un des obstacles principaux qui bloque les démarches de modernisation de l'administration locale. L'héritage de l'entre-deux-guerres est de nature institutionnelle alors que l'héritage communiste est plutôt de nature matérielle. La période de l'entre-deux-guerres nous a transmis une culture institutionnelle caractérisée par un manque d'efficacité, un manque de savoir-faire, un manque d'esprit innovateur, une culture institutionnelle qui s'est préservée quasi intacte pendant le régime communiste lequel s'est préoccupé seulement du contrôle des institutions publiques et non pas de leur fonctionnement.

L'héritage communiste représente un Etat providence moribond qui incarne un mélange sophistiqué d'institutions, de services et d'infrastructures que le régime communiste a su construire mais n'a pas su faire fonctionner. C'est cet Etat providence qui aujourd'hui fait l'objet d'un processus de décentralisation sur le principe de ce qui est bon reste à l'Etat, et de ce qui ne l'est pas passe aux collectivités locales (Suciu, 2003 : 70).

Après décembre 1989, en Roumanie comme dans les anciens pays communistes, les idées de démocratie, de liberté, d'état de droit, mais aussi le passage à l'économie de marché ont rendu quasi inopérantes les structures administratives et juridiques existantes. On sort ainsi d'un système où l'adhésion politique l'emportait sur la compétence, où le Parti primait sur l'administration publique.

CHAPITRE III – L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne se présente comme la forme d'intégration la plus élaborée jamais atteinte par des États démocratiques. Elle dotée d'une identité évolutive, sans culture bien définie, et son territoire est en perpétuel changement :

The European Union has no capital city, but a capital city network instead which Brussels is the most important node...The EU has no borders of its own...its territoriality differs from the one encountered in modern states (less fixed, less exclusive), suggesting that the European Union is emerging as a truly new form of territoriality (Mamadouh, 2001: 434).

Si, initialement, la CECA (de six pays fondateurs) avait des objectifs uniquement économiques, au fil des années, l'Europe du Traité de Rome a vécu quatre élargissements et a intégré ainsi de nouveaux objectifs politiques et économiques. C'est ainsi qu'en 1989, la Communauté Économique Européenne de quinze pays membres se donne comme objectif principal, la création de l'Union économique monétaire.

À partir des années quatre-vingt, dans le contexte de la mondialisation et du nouveau courant idéologique néo-libéral, il existe un mouvement de régionalisation sur tous les continents. En fait, des coalitions régionales se mettent en place dans le but de façonner une identité commune. L'UE, la plus avancée dans ce type de regroupement, continue d'inspirer d'autres pays qui rêvent de faire partie d'un même genre de regroupement. Un bon exemple en est l'Union africaine qui suit le modèle européen. Ce type de régionalisation est observable ailleurs, comme dans les cas de l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain) ou de CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest).

En 1989, après la chute du communisme en Europe de l'Est, il était évident que la Communauté européenne allait s'élargir à l'Est du continent, aux pays qui venaient de gagner leur liberté. En effet, la sortie du communisme s'est faite sous l'injonction du « retour en Europe », clamée de tous côtés. Dans ce contexte, en 1992, le Traité de Maastricht donne à la Communauté Économique Européenne de nouvelles compétences

dans un grand nombre de domaines, tels que les affaires étrangères, la sécurité et la défense. On assiste à la mise en place de l'Union européenne, nouvelle identité définie comme entité politique.

Dans un tel contexte, au lendemain du démantèlement du Mur de Berlin, douze pays ex-communistes, dont la Roumanie, signalent leur désir d'adhérer à l'Union européenne. La Roumanie dépose sa candidature à l'UE, le 22 juin 1995, qui se confond presque avec les démarches analogues engagées par les autres pays de l'Est.

Face à la crise provoquée par le démantèlement du mur de Berlin et par la suite l'implosion de l'empire communiste, l'Acte unique (1987) et le Traité de Maastricht (1992) ouvrent une nouvelle ère pour l'Union européenne. Pour la première fois, l'Union accueillera des pays qui étaient situés de l'autre côté du rideau de fer. Cet élargissement représente le cinquième de la construction européenne, le plus complexe en raison du nombre d'États impliqués dans les négociations (douze pays candidats et quinze États membres), mais aussi du développement considérable de l'acquis communautaire depuis le premier élargissement de 1973. Les peuples des pays membres de la Communauté européenne ont alors eu l'occasion d'engager le débat sur l'Union politique, parallèlement à l'Union économique et monétaire (Quermonne, 1992 : 817).

Dans le but de mieux comprendre l'éventuel impact de ce processus sur la Roumanie et de façon plus particulière sur l'administration publique du pays, il s'avère important de tracer le portrait de l'Union au début des années 1990. D'abord, nous reverrons le cheminement de l'UE jusqu'à la fin des années 1980. Par la suite, nous décrirons les élargissements de l'UE jusqu'en 1990. Une partie portant sur la préparation de l'élargissement historique des années 2000 y fera suite. Nous nous pencherons ensuite sur la mise en œuvre et le déroulement de ces négociations. Finalement, nous achèverons cette section en examinant le cas particulier de la Roumanie et de la Bulgarie dans leur démarche d'intégration à l'UE.

3.1 L'Union européenne à la fin des années 1980

L'Union a été mise en place suite à la signature du Traité de Rome, le 25 mars 1957, dont l'objectif initial était la création d'un marché commun. L'Union européenne est devenue une communauté économique et politique unique, qui est passée de six pays fondateurs à 27 pays membres. Son fonctionnement a subi plusieurs transformations depuis son origine. À travers les années, la construction européenne a pratiqué une forme d'intégration politique et économique continentale (ou régionale) unique dans l'histoire des relations entre États souverains (Comeau, 2006 : 340).

Il s'avère nécessaire de rappeler que d'importants traités ont été signés au sein de la Communauté européenne avant 1993, en soulignant aussi sa nouvelle orientation idéologique néo-libérale (Georgakakis et Lassalle, 2007 : 39). On se réfère d'abord à l'Acte Unique, de 1987, et ensuite au Traité de Maastricht, de 1992.

L'Acte Unique, signé le 28 février 1986, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, consacrait l'engagement des États de mener à bien la politique décrite dans un Livre Blanc²⁰, publié en mai 1985, et posait les bases institutionnelles en vue de la réalisation du marché intérieur qui « comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée » (Acte unique européen, Article 13, 10). Selon Joseph Marthan, l'Acte Unique a donné une impulsion décisive à la construction européenne et dynamisé les partenaires de la Communauté européenne (CE) :

Des pays qui refusaient de la joindre tapent à sa porte pour y entrer tout de suite. D'autres sont résignés à attendre encore de longues années avant même d'y frapper. De partout on veut forger des liens avec la CE pour y investir, soit pour attirer ses capitaux et profiter de son savoir-faire. Désormais, elle commande plus de respect et suscite même un peu d'appréhension de la part des grandes puissances politiques ou industrielles (Marthan, 1992 : 878).

²⁰ Le Livre Blanc sur l'achèvement du marché intérieur pour 1992 est un document qui précise le programme et le calendrier des 300 directives, règlements à prendre afin de fusionner les marchés nationaux des 12 États de la Communauté pour les transformer en un immense marché unique de 320 millions de consommateurs. Il a été présenté en juin 1985 lors du Conseil Européen de Milan (Wille, 1991 : 411)

L'Acte Unique européen contient les premières modifications du Traité de Rome depuis son adoption en 1957. Portant notamment sur des dispositions institutionnelles (vote majoritaire pour certaines décisions relatives au marché intérieur), l'Acte Unique a constitué le cadre juridique et donné l'impulsion politique du marché unique. C'est ainsi qu'à cette époque, l'objectif de l'Acte Unique visait la libre circulation des capitaux, suivie par la création d'une Banque centrale européenne et d'une monnaie commune. L'Acte Unique reste dans la lignée des initiatives et des processus de prise de décisions technocratiques depuis le traité de Paris qui instaura la CECA en 1951, point de départ de l'intégration.

Le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, permet « un retour du politique au sens le plus restrictif, celui de compromis intergouvernementaux avec tous les risques d'enlèvement et d'incohérence intertemporelle qu'impliquent désormais de tels compromis » (Kern, 2010 : 38). Dans le contexte des révolutions qui secouaient l'Europe de l'Est, l'Europe occidentale se trouvait confrontée à un véritable défi. Citant Edgar Morin (1992), Quermonne arrive à la conclusion que le traité de Maastricht marque un nouveau début politique pour l'acteur européen :

Une course de vitesse est engagée en Europe entre les processus de dissociation et de désintégration, et ceux d'association et d'intégration. Le sens premier et fondamental de Maastricht, qui surclasse tous les autres, est : association...Il est la seule cristallisation qui puisse inhiber le processus de désintégration est-européen et qui puisse au contraire élargir le processus d'association d'Est en Ouest (Quermonne, 1992 : 817).

Le traité de Maastricht établit de nouvelles compétences en matière monétaire, de politique extérieure, de défense et de sécurité intérieure. En fait, il n'abroge aucun des traités antérieurs, au contraire il les récupère, les révisé et ensuite il les complète. Dans un article du traité, « les termes Communauté économique européenne sont remplacés par les termes Communauté européenne ». Le traité de Maastricht a créé une nouvelle entité, l'Union européenne, dotée d'une structure politique et économique en trois piliers : le pilier communautaire, le pilier consacré à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et le pilier relatif à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures

(Quermonne, 1992 : 805). Quermonne arrive à la conclusion que ce traité fait de l'Union européenne un ensemble complexe qui reflète la diversité des situations étatiques et des forces socio-économiques de la Communauté européenne. En somme, le traité de Maastricht « marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe. Une Union dont les décisions sont prises le plus près possible des citoyens » (id.: 813).

Par ailleurs, Andrew Moravcsik conclut, en 1991, son étude sur la négociation de l'Acte unique européen en signalant que son approche, qualifiée alors d'«institutionnalisme intergouvernemental», accorde «un rôle important aux institutions supranationales dans la consolidation des compromis interétatiques qui constituent le fondement du renouvellement de l'intégration [européenne] ». Car, ajoute-t-il, «la source première de l'intégration réside dans les intérêts qu'ont les États eux-mêmes» (Moravcsik, 1991 : 56).

Sur ce point, il s'avère important de faire une présentation sommaire de l'architecture de l'Union pour dégager les principaux acteurs qui interviendront dans le processus d'élargissement : c'est-à-dire la Commission, le Conseil des ministres (le Conseil de l'UE) et le Parlement européen.

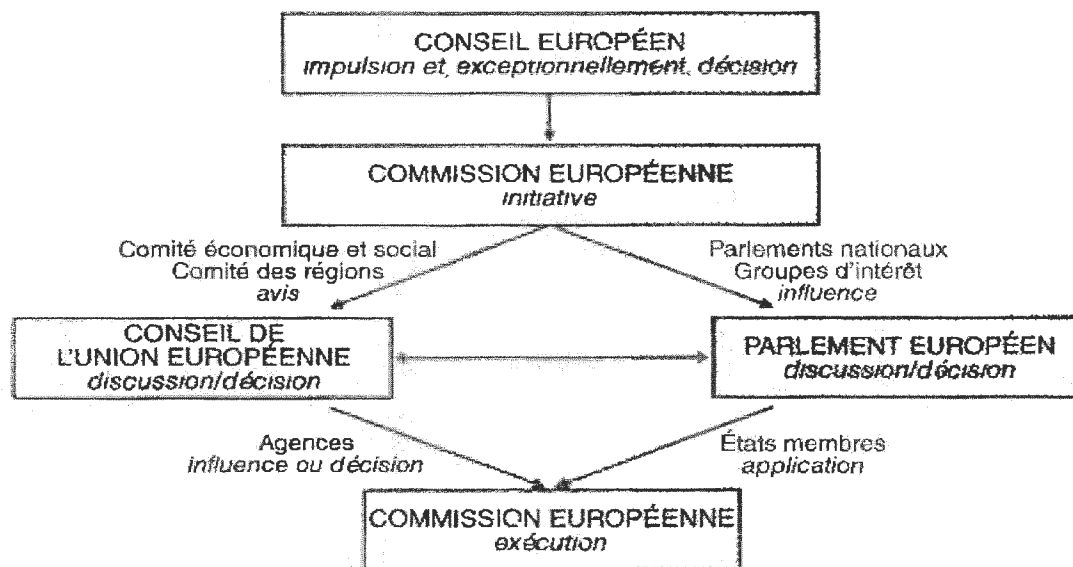
Le «triangle institutionnel» européen, formé par le Parlement européen, le Conseil de l'UE et la Commission européenne, définit les politiques et la législation qui s'appliquent dans toute l'Union européenne. En principe, c'est la Commission qui propose de nouveaux actes législatifs et le Parlement et le Conseil qui les adoptent. Ensuite, la Commission et les États membres les mettent en œuvre, la Commission étant également chargée de veiller à leur intégration dans le droit national.

Le mécanisme décisionnel européen en général et la procédure de codécision en particulier associent les trois institutions principales²¹ :

²¹ Information tirée de « Le portail de l'Union européenne » http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_fr.htm

- le Parlement européen, qui représente les citoyens européens et dont les membres sont élus au suffrage universel direct;
- le Conseil de l'Union européenne ou conseil de l'UE représente les États membres – il est l'instance où se réunissent les ministres des gouvernements de chaque pays membre de l'UE pour adopter des actes législatifs et coordonner les politiques;
- la Commission européenne a pour mission de défendre les intérêts de l'Union dans son ensemble.

Graphique 1 - Triangle institutionnel de l'Union européenne



Source : Tiré de Florence Chaltiel (2010), page 21.

Le Conseil des ministres a les responsabilités suivantes : il adopte la législation de l'UE; il coordonne les grandes orientations des politiques économiques des États membres ; il signe des accords entre l'UE et d'autres pays ; il approuve le budget annuel de l'UE; il définit la politique étrangère et de défense de l'UE et il coordonne la coopération entre les tribunaux et les forces de police des États membres.

Lequesne (1996) considère que la Commission européenne a été conçue comme l'institution

la plus originale du système politique de l'Union européenne. Selon l'auteur, « la Commission européenne est une institution internationale destinée à faciliter le marchandage entre États (interstate bargains) qui constituent le véritable moteur de l'intégration européenne » (Lequesne, 1996 : 394). La Commission est composée de vingt membres nommés pour cinq ans par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union après approbation du Parlement européen²². Elle dispose aussi d'une administration multinationale de quelque 15 000 fonctionnaires, régie depuis 1962 par un statut propre.

La Commission entretient des échanges politiques avec les autres institutions qui composent le système politique européen: le Conseil des ministres, le Parlement mais aussi la Cour de justice des Communautés européennes. Elle est plutôt « pensée » comme une organisation unitaire dont le principal clivage interne correspondrait à une division wébérienne des tâches entre un niveau politique (le collège des commissaires) qui décide et un niveau administratif (les directions générales) qui prépare l'expertise. Ayant la capacité de remplir les fonctions qui lui sont attribuées par les traités communautaires, la Commission se présente comme un organe d'initiatives, garant de l'intérêt général communautaire, comme la « gardienne » des traités ou encore comme l'organe d'exécution des traités et des actes du Conseil des ministres.

Les différents acteurs (commissaires, cabinets et fonctionnaires) qui composent la Commission européenne disposent d'une palette de ressources, dont la mobilisation leur permet de participer à l'invention des politiques publiques communautaires en disposant d'une autonomie par rapport aux États et aux groupes d'intérêts. Parmi ces ressources, on peut identifier le pouvoir « constitutionnel » d'initier l'action publique, l'évocation de l'intérêt communautaire, une aptitude à mobiliser des idées et enfin le recours à la régulation comme mode d'action publique.

Selon Lequesne « la Commission européenne est soumise à une série de contraintes endogènes et exogènes qui fixent les limites de son rôle - d'entrepreneur politique - dans le

²² Ce nombre est passé à 27, depuis les adhésions des années 2000.

système politique européen » (Lequesne, 1996 : 390). On peut mentionner la segmentation de son organisation interne, sa dépendance à l'égard des gouvernements nationaux et la faible visibilité des contrôles qui lui sont appliqués.

En somme, le système politique de l'Union européenne illustre tout à fait ce que la politiste américaine Alberta Sbraggia a appelé un *balancing act* - « numéro d'équilibriste » - entre des acteurs, des intérêts, et des politiques publiques qui sont tantôt largement déterritorialisés, tantôt, au contraire, restent solidement ancrés dans des territoires » (Sbraggia, 1993 :25).

3.2 L'Union européenne et les élargissements d'avant 1990

La Communauté Économique Européenne (CEE) des six pays fondateurs procède au premier élargissement, en 1973, avec l'adhésion de trois pays : le Danemark, le Royaume Uni et l'Irlande. Ensuite, la Grèce va s'y ajouter en 1981. Le troisième élargissement de la CEE complète la vague sud-européenne d'adhésions avec l'Espagne et le Portugal, en 1986. Cet élargissement survient juste avant l'Acte Unique et le Traité de Maastricht. Enfin, le quatrième élargissement a lieu en 1995, à la faveur de l'adhésion de l'Autriche, la Suède et la Finlande. L'accession de ces trois pays, des démocraties fortes et stables, signifie la fin des adhésions en Europe de l'Ouest.

Pendant ces quatre élargissements, la CEE poursuit son évolution, adaptant et actualisant les critères d'admission. On observe ainsi que, pendant le premier élargissement, la CEE ne développe pas une grande expérience du processus d'adhésion, car celui-ci concerne des pays capitalistes et industrialisés. Avec l'accession de la Grèce, la CEE est confrontée, pour la première fois, à un candidat caractérisé par une économie précaire et qui accuse un sérieux retard quant à la modernisation de son appareil étatique.

Si jusque là, la CEE procédait au cas par cas avec chaque pays qui souhaitait y adhérer, à partir du troisième élargissement, elle a compris qu'elle doit clarifier sa politique avant d'accueillir de nouveaux membres. À cette époque, l'acteur européen était encore

inexpérimenté face au processus d'accession. Les négociations évoluent lentement. La Communauté précise sa pensée, sans toutefois durcir le ton, quant à la nécessité pour les candidats de mettre en place les réformes pertinentes afin d'être prêts pour l'accession. C'est ainsi qu'en 1983, le Conseil des ministres (le Conseil de l'UE) des Dix identifie les conditions générales de l'élargissement de la Communauté à la péninsule ibérique. Par la suite, les Ministres réussissent à s'entendre sur les sujets litigieux, par consensus. À l'époque, la procédure d'adhésion est simple, caractérisée par de nombreux retards et lacunes des deux candidatures, espagnole et portugaise. Il convient de souligner aussi le fait qu'à l'époque les circonstances économiques étaient extrêmement favorables, ce que ne sera plus le cas par la suite.

Le quatrième élargissement (l'Autriche, la Suède et la Finlande) se déroule dans un contexte global caractérisé par deux bouleversements majeurs : la crise économique et la mondialisation. Cet élargissement soulève, pour la première fois, le problème du nombre croissant de petits États à l'intérieur de l'UE. On doit signaler le développement de l'acquis communautaire. Ainsi, dix ans après l'élargissement précédent, la CEE apparaît plus expérimentée. Les trois pays candidats possèdent une tradition de démocratie libérale solide et ont déjà de forts liens avec la Communauté. À l'aube de leur accession à l'UE, ils se présentent comme des pays européens bien intégrés à l'entité communautaire. En fait, les négociations, demandant peu de transformations, ont été guidées par le principe d'adhésion selon les mérites propres de chaque candidat.

Selon Tulmets, en examinant les élargissements jusqu'en 1990, on constate que la CEE/UE s'est constamment inspirée de ses modes d'intégration internes pour les adapter à la politique extérieure et poser ainsi des conditions d'adhésion, s'ajoutant à la nécessité d'être un État européen (Tulmets, 2006 :159).

3.3 La préparation à l'élargissement historique

L'acteur européen, qui compte déjà plus de 50 ans d'existence depuis la création de la

Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), se prépare au début du XXI^e siècle à son cinquième élargissement avec l'intégration des douze nouveaux pays.

Le contexte global de ce dernier élargissement est celui de la mondialisation et des réformes économiques néo-libérales en Occident. Il s'agit d'une époque marquée par l'interdépendance accrue des économies nationales et par le rôle croissant d'organisations ou d'institutions supranationales.

Si les élargissements précédents se sont toujours accompagnés d'approfondissements dans des domaines aussi variés que la politique sociale, les interventions structurelles ou la monnaie, cette fois le verrou est avant tout de nature institutionnelle et une adaptation claire doit être apportée sur ce point (Guyader , 2007 : 376).

L'ensemble de ces mouvements contribue à modifier les équilibres internes de l'Union européenne, dans la mesure notamment où ces différents pays deviennent des acteurs à part entière du processus décisionnel de l'UE (Saurugger et Surel, 2006 : 179). En suivant cette idée, Jiri Priban analyse la dimension de l'identité européenne, projet assez contesté par plusieurs auteurs, et il en arrive à la conclusion que «l'identité européenne ne peut émerger que comme un espace symbolique de l'hétérogénéité, contestation permanente des pratiques existantes, négociations orientées vers le compromis et un modèle conversationnel de politique» (Priban, 2005 : 152).

Le degré de préparation des candidats, anciens pays communistes, a fait naître dans l'esprit des gens au sein des États-membres un doute quant à la validité du processus d'adhésion. La réaction aux demandes d'adhésion des anciens pays communistes a été sévère. C'est ainsi que les enquêtes d'opinion dans les États membres confirment un certain scepticisme quant au degré de préparation de l'élargissement. Dans les pays candidats, ce scepticisme porte sur la capacité de l'acteur européen de protéger les populations des conséquences de l'adhésion sur la vie quotidienne, l'emploi, la concurrence et la croissance économique.

Dans cette perspective, en citant les enquêtes de l'Eurobaromètre (régulièrement menées

pour le compte de la Commission européenne), D'Haussonville (2003) conclut que :

Dans l'ensemble des États membres et des États candidats, le niveau d'information sur les enjeux de l'élargissement est perçu comme insuffisant. Selon un Eurobaromètre publié en mars 2003, près de 70 % des citoyens des pays candidats s'estiment mal informés de l'accession de leur pays à l'Union. À l'échelle de l'Union européenne, la proportion des citoyens favorables à l'élargissement est supérieure à 50 % dans tous les pays sauf en Autriche, en Allemagne, en France et au Royaume-Uni. Ces résultats doivent être interprétés avec précaution, car ils diffèrent selon la formulation des questions. Ainsi en France, pays réputé le moins favorable à l'élargissement, on enregistrait un soutien minoritaire de 40 % dans l'Eurobaromètre standard de mars 2002, mais un soutien très majoritaire de 73 % dans l'étude flash de l'Eurobaromètre de septembre 2002. Deux conclusions peuvent être tirées de ces enquêtes. D'une part, l'opinion des Français, comme celle des Européens en général, n'était pas réellement constituée sur le thème de l'élargissement de l'Union au moment de la signature du traité. On peut parler d'une certaine indifférence. D'autre part, toujours selon l'Eurobaromètre, les Européens perçoivent les avantages politiques de l'élargissement : la paix, la puissance économique, le rayonnement culturel et le renforcement de l'Europe sur la scène internationale. Mais ils s'attendent à des conséquences négatives pour leur vie quotidienne (hausse du chômage, baisse des aides financières), en particulier en France (emploi, terrorisme, agriculture, protection sociale, immigration) (D'Haussonville, 2003 : 35).

Selon D'Haussonville, il s'agit de l'élargissement le plus complexe dans la construction européenne « en raison du nombre d'États impliqués dans les négociations et du développement considérable de l'acquis communautaire depuis les élargissements précédents à cause de la disparité des niveaux, de vie et de la transition encore récente vers la démocratie, des niveaux de vie libérale et l'économie de marché des pays candidats, dont plusieurs ne possédaient pas de structure étatique indépendante jusqu'à une date récente » (D'Haussonville, 2003 : 6).

Initialement, l'organisation de la Communauté, puis de l'UE a été pensée en fonction d'un nombre limité d'États et l'équilibre interne à peu près respecté jusqu'à maintenant entre grands et petits États. Chaque agrandissement ou presque de l'Union avait jusque là articulé l'apport de petits et de grands États.

Les cinq critères de Maastricht, qui définissent la conditionnalité, constituent la base de l'entrée d'un État-membre vers la zone euro, tandis qu'à partir de juin 1993 les critères de Copenhague établissent les nouvelles conditions d'adhésion des pays candidats dans

l'Union européenne. Une innovation dans la politique d'élargissement découle d'une démarche de plus en plus répandue de mimétisme institutionnel, de transfert politique sur la base des modes d'intégration internes de l'UE, adaptés au contexte de l'adhésion.

De 1990 à 1993, l'UE parle de la possibilité de l'élargissement en faveur des pays dégagés de l'emprise soviétique, mais rien n'est officialisé. En même temps, mais sans lien avec un échéancier, deux instruments, devenus par la suite fondamentaux dans la stratégie pré-adhésion, ont été mis en place : le Programme PHARE²³ et les accords d'association, dits « accords européens ». En effet, cet élargissement s'est appuyé sur une stratégie de pré-adhésion et de programmes d'aide financière sans précédent. Cet effort financier a porté sur une période de quatorze à dix-sept ans pour les nouveaux États de l'Union.

Lors du Sommet de Copenhague de 1993, l'Union européenne a indiqué que, pour devenir membre, chaque candidat devait désormais prouver qu'il possède : 1) des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection (critère politique) ; 2) une économie de marché ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union (critère économique) ; 3) la capacité à assumer les obligations de l'adhésion et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire (critère juridique de reprise de l'acquis). Un quatrième point concerne l'Union européenne et indique que cette dernière doit être prête à accueillir de nouveaux membres²⁴.

La faiblesse évidente des capacités institutionnelles des candidats a donné lieu à l'apparition d'une exigence supplémentaire, la capacité administrative, ajoutée aux critères de Copenhague et inscrite lors du sommet de Madrid, en 1995. Il s'agit d'un nouvel élément (critère bureaucratique) : la nécessité pour les candidats de disposer d'institutions

²³ Lors d'un sommet du G7 en juillet 1989, 24 pays industrialisés avaient demandé à la Commission européenne de prendre en charge la coordination des différentes aides qu'ils comptaient apporter aux pays de l'Europe centrale et orientale. La Commission a adopté le programme PHARE, acronyme de « Pologne Hongrie aide à la reconstruction économique », approuvé par le Conseil européen en décembre 1989 (D'Haussonville, 2003 : 10).

²⁴ Conclusions du Conseil de Copenhague des 12 et 13 décembre 1993.

administratives et judiciaires capables de mettre en œuvre l'acquis communautaire. Selon Tulmets, cette capacité administrative doit se manifester aussi bien au niveau horizontal (coordination inter-gouvernementale) que vertical ou sectoriel - (Tulmets, 2006 : 158).

Dans le cadre du développement de systèmes de gouvernement efficaces et démocratiques, celui de l'administration publique reste un problème-clef de l'agenda des principales institutions internationales. L'intérêt de la Commission pour les capacités administratives horizontales a suivi le courant néo-libéral. Toutefois, parce que la Commission venait tout juste d'adopter ces notions, elle a eu de réelles difficultés pour définir les normes et critères destinés à mesurer et évaluer les capacités administratives générales. En effet, elle n'est pas compétente en ce domaine et n'est donc pas vraiment habituée à traiter ces questions (Verheijen, 2002 : 82). Les critères concernant les capacités administratives n'ont été définis en détail qu'en 1999, lors de la première mise en application des critères d'évaluation des capacités de SIGMA (le programme de soutien pour l'amélioration de la gouvernance et du management) programme de l'OCDE, et ce, à la demande de la Commission.

Le programme SIGMA définit cinq dimensions : développement d'une administration impartiale et professionnelle ainsi que d'un système de formation, capacités indispensables pour élaborer et coordonner les politiques, système de responsabilité efficace (contrôle financier interne et externe), structures et procédures spéciales vouées à la gestion des affaires européennes (Verheijen, 2002 : 87). Le manque de clarté de ces critères a suscité de vifs débats. La Commission a dû demander au programme SIGMA de mettre au point un ensemble d'indicateurs pour évaluer la capacité administrative générale. Sur ce point, il convient de mentionner que le programme SIGMA, qui sert souvent d'intermédiaire entre la Commission et les pays candidats, a ainsi contribué au développement d'un système d'évaluation apte à fournir une meilleure information à la Commission, tout en garantissant des évaluations honnêtes et objectives aux candidats.

Ainsi, étant donné la complexité des exigences de l'acteur européen, l'intégration de

nouveaux candidats semble plus difficile et plus longue que celle de leurs prédécesseurs. Il importe ainsi de se pencher sur la mise en œuvre et le déroulement des négociations. Enfin, nous analyserons les raisons et les conséquences du retard enregistré dans les négociations avec la Roumanie et la Bulgarie.

3.4 Mise en œuvre et déroulement de ces négociations

Le processus d'adhésion commence avec le dépôt officiel d'une demande d'adhésion et se poursuit jusqu'à l'entrée effective dans l'Union des pays concernés. Le processus suivi par ces douze pays peut être divisé en trois étapes : les préalables aux négociations (1987-1997), les négociations d'adhésion (1998-2002) et l'entrée progressive dans l'Union (2003-2004 et 2007).

Dans cette perspective, D'Haussonville (2003), dans un article traitant de l'élargissement historique de l'UE, arrive à la conclusion que les négociations ont été précédées et accompagnées d'une phase bureaucratique plus longue, qui se poursuit jusqu'à l'adhésion. De plus, à la différence des quatre élargissements précédents, celui-ci s'est accompagné de la mise en place progressive d'une stratégie de pré-adhésion dont la force apparaît rétrospectivement.

Tableau no. 1 : Chronologie du contexte des négociations d'adhésion à l'U.E.	
PÉRIODE	ÉVÉNEMENT
De 1987 à 1996	Le dépôt des candidatures d'adhésion
Novembre 1989	La chute du Mur de Berlin
1990	Le lancement du programme PHARE ²⁵
De 1991 à 1994	Signature des accords d'association
Juin 1993	Conseil européen de Copenhague : acceptation du principe de l'élargissement et définition des critères d'adhésion.
1994	Conseil européen d'Essen : première définition d'une stratégie de pré-adhésion.
Juillet 1997	La Commission publie l'Agenda 2000 sur l'avenir des principales politiques communautaires et l'élargissement de l'Union.
Décembre 1997	Conseil européen de Luxembourg : lancement du processus d'adhésion de douze pays candidats dont six (les pays de la première vague dits « le groupe de Luxembourg ») peuvent entamer les négociations d'adhésion.

Source : (D'Haussonville, 2003 : 8)

²⁵ Le programme PHARE était destiné à apporter un soutien financier aux efforts des pays d'Europe centrale et orientale dans leur transition vers l'économie de marché. C'est à partir du Conseil européen d'Essen de décembre 1994 que ce programme devient un instrument de préparation à l'adhésion, notamment de reprise de la législation communautaire par les pays candidats (D'Haussonville, 2003 : 10).

Pour les pays d'Europe centrale et orientale, le Conseil Affaires générales de l'Union a décidé de lancer la procédure d'admission dans l'année où il a reçu les demandes d'adhésion, le 17 juillet 1995 en ce qui concerne la Roumanie. La phase préparatoire du processus s'achève avec l'ouverture des négociations. La stratégie de pré-adhésion, incluse pour la première fois dans un élargissement, vient renforcer le processus des négociations. Le lancement effectif des négociations avec six pays (Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie) aura lieu le 30 mars 1998. Parallèlement, la préparation des négociations avec la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie, Malte et la Bulgarie sera accélérée en particulier par l'examen de l'acquis de l'Union²⁶. Leur processus d'adhésion sera lancé en février 2000.

Il convient de rappeler que le renforcement de la stratégie de pré-adhésion s'effectue autant sur le plan qualitatif que quantitatif par la création de deux instruments supplémentaires : ISPA (Instrument structurel de pré-adhésion) et SAPARD (Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural) et par le doublement des enveloppes allouées aux candidats à titre de préparation à l'adhésion.

La création de ces deux instruments supplémentaires permet de réorienter le programme PHARE pour le consacrer exclusivement aux priorités liées à l'adhésion, c'est-à-dire la reprise de l'acquis communautaire, par le renforcement de la capacité administrative et judiciaire et par des investissements liés à la reprise et à l'application de l'acquis. Ainsi, l'objet de la négociation porte sur l'acquis actuel, c'est-à-dire l'ensemble de l'acquis recensé au titre de l'année précédente. Pour les besoins de la négociation, l'acquis a été divisé en 31 chapitres²⁷ qui recouvrent l'ensemble de l'action d'un État.

Les étapes stratégiques de l'élargissement sont enclenchées par les chefs d'État et du gouvernement au sein du Conseil européen qui a été l'instance de légitimation politique de ce processus. La Commission joue un rôle central dans le processus d'adhésion, même si la négociation relevait juridiquement d'une démarche inter-gouvernementale. Suivant cette idée, D'Haussonville affirme que, dans le cadre du processus de négociations, la responsabilité centrale revient à la Commission européenne :

²⁶ Conclusions de la présidence, Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997.

²⁷ Les chapitres portent, pour certains, sur des matières communautaires, comme le chapitre « Agriculture », pour d'autres sur l'acquis politique, « Politique étrangère et de sécurité commune », ou sur des matières mixtes, par exemple « Justice et affaires intérieures ».

Le processus une fois lancé, c'est elle en effet qui avait l'initiative et le monopole de l'élaboration des projets de position commune présentés au groupe « élargissement ». C'est elle qui possédait la synthèse de la situation réelle de l'ensemble des pays candidats pour l'ensemble des chapitres (même si les États membres, en s'appuyant sur leur réseau d'ambassades, effectuaient leur propre évaluation). C'est elle qui négociait bilatéralement avec les pays candidats, pour leur présenter la position commune, réagir à leurs représentations et présenter ensuite aux États membres les problèmes rencontrés par les États candidats. Elle se trouvait donc dans la situation d'être tour à tour l'avocat des uns et des autres. Elle était plus à même que la présidence, sauf pour les plus grands pays, de préparer un compromis au moment des Conseils européens, notamment sur les aspects budgétaires et agricoles. Elle entretenait un contact permanent avec les gouvernements et les administrations des pays candidats par l'intermédiaire du Commissaire et du Directeur général chargés de l'élargissement et par l'intermédiaire de ses délégations dans ces pays, d'autant plus nombreuses et plus influentes qu'elles étaient chargées de la gestion des programmes de pré-adhésion (D'Haussonville, 2003 : 30).

Par ailleurs, au sein des États candidats, le processus d'adhésion a conduit à organiser les premiers éléments d'une coordination interministérielle. On retrouvait, en général rattaché au ministre des Affaires étrangères, un négociateur en chef appuyé d'une équipe de spécialistes dans le domaine analysé. Après la conclusion des négociations, la préparation à l'adhésion s'est poursuivie de deux façons : grâce à l'octroi du statut d'observateur actif (à l'instar des élargissements précédents) au sein des institutions communautaires pour les représentants des nouveaux États membres, et à travers le contrôle, par la Commission, du respect des engagements souscrits par les pays candidats (monitoring).

C'est ainsi qu'au lendemain de la signature du traité d'adhésion en avril 2003, les pays candidats signataires (à l'exclusion de la Roumanie et la Bulgarie) ont bénéficié du statut d'observateur actif. Ce statut leur permet d'assister et de prendre la parole, sans droit de vote, aux réunions des groupes du Conseil. D'autre part, les engagements pris par les pays candidats dans le cadre de la négociation, ont fait l'objet d'une surveillance – « monitoring » - par la Commission et par les États membres. À ce suivi, s'est ajouté, à partir de 1998, un rapport stratégique de la Commission présenté au Conseil, en octobre ou novembre de chaque année. La Commission remettra son dernier rapport au moment où la ratification du traité sera en cours dans la plupart des États membres. La Commission pourra signaler d'éventuels manquements graves et proposer au besoin la mise en œuvre de clauses de sauvegarde. D'ailleurs, ce rapport sera alimenté par les résultats des mécanismes de surveillance renforcés que l'Union européenne a mis en place, au fur et à mesure de la négociation, sous l'impulsion forte de la France, dans les domaines jugés prioritaires par les États membres, pour l'essentiel « justice et affaires intérieures » et « sécurité

alimentaire ».

En somme, la négociation a eu recours à des moyens humains (les délégations de la Commission) et des techniques d'évaluation (le « monitoring »), qui, par l'intermédiaire des clauses de sauvegarde spécifique, continueront d'exercer une pression sur les nouveaux États de l'Union, près de trois années après leur adhésion.

La première étape d'approbation parlementaire intervient avant la signature du traité d'adhésion, lorsque le Parlement européen se prononce sur les résultats des négociations des dix pays, sur la base d'un rapport d'ensemble. Le Parlement européen a approuvé le résultat des négociations avec les dix candidats, l'objectif d'adhésion à l'Union de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007 et la clause de rendez-vous avec la Turquie, en décembre 2004. Le processus de ratification du traité d'adhésion s'effectue par voie parlementaire dans la plupart des États membres.

3.5 Le cas particulier de la Roumanie et de la Bulgarie

Il convient de souligner que les feuilles de route établies par la Commission fixent à la Roumanie et à la Bulgarie des objectifs clairement définis et donnent à chaque pays la possibilité de fixer le rythme de son processus d'adhésion. Tenant compte de l'ensemble des critères d'adhésion, on ne s'étonnera pas du fait que la Roumanie, dont la route vers l'intégration à l'UE a été semée d'un certain nombre d'embûches, a confirmé les doutes soulevés quant à sa capacité à satisfaire aux critères politiques de Copenhague. Le rapport régulier d'évaluation, publié le 9 octobre 2002, par la Commission européenne, a été très critique à l'égard de la Roumanie quant au cheminement de son intégration à l'UE. Edith Lhomel procède à une analyse du parcours sinueux de la Roumanie en soulignant le fait que, malgré des améliorations encourageantes, il reste néanmoins des réalités qui incitent à la circonspection :

La dramatique désorganisation du secteur agricole, l'ampleur de la corruption à tous les échelons de l'appareil administratif, la vacuité du discours politique tenu par une élite peu soucieuse de l'intérêt public, la profondeur de la fracture sociale sont autant de maux pour lesquels il n'existe pas de solutions à court terme (Lhomel, 2003 : 173)

Certes, la Roumanie traîne deux handicaps : le passif de l'héritage communiste et les difficultés de la période de transition vers le système libéral, en raison de l'absence d'une politique d'envergure en mesure de changer la situation. En novembre 2003, l'UE publie son rapport sur l'état des négociations d'adhésion de la Roumanie, une évaluation qualifiée de « mitigée » ;

onze chapitres sur trente-et-un sont réglés. D'autre part, il faut mentionner que la situation en Bulgarie n'était pas plus avancée qu'en Roumanie. Par conséquent, l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie n'a pas été acceptée pour 2004.

Néanmoins, l'Union confirme que les négociations d'adhésion avec la Roumanie et la Bulgarie se poursuivront sur la base des mêmes principes que ceux qui ont guidé les négociations jusqu'ici et que chaque candidat sera évalué sur ses mérites propres. En effet, l'Union a souligné les progrès importants réalisés par ces pays qui se reflètent dans l'état d'avancement de leurs négociations d'adhésion. Mais, en même temps, l'Union souhaite consolider les résultats acquis jusqu'à présent. Dans cette optique, l'Union souligne qu'il importe de mener les réformes administratives et judiciaires, ce qui garantira la progression du processus dans les meilleures conditions. De plus, l'Union assure que le rythme des négociations d'adhésion sur tous les chapitres restants, y compris les chapitres ayant des incidences financières, sera maintenu et répondra aux efforts déployés par la Roumanie et la Bulgarie. Enfin, l'Union réaffirme sa détermination à aider la Roumanie et la Bulgarie dans leurs efforts à ce sujet.

Dans un tel contexte, la réforme de l'administration publique est perçue comme une des conditions de base de l'adhésion de la Roumanie à l'UE. Le gouvernement roumain a un rôle primordial dans l'atteinte de cet objectif. Rebeles-Troanta en arrive à la conclusion que la Roumanie est obligée de procéder à une réforme totale de l'administration publique :

In the context of Romania's integration into the European Union, our country must develop a complex process of uniformization of regulations, structures and practice to the ones already existing in member states, and for this process to be successful we need a modern and efficient administration...Romania's Government plays an important part in accelerating this reform, a reform that includes 3 directions: the process of decentralization, deconcentration, the reform of the public function elaboration of public policies (Rebeles-Troanta, 2005 : 7)

En décembre 2003, le Conseil européen de Bruxelles confirme que l'intégration de la Roumanie et de la Bulgarie à l'UE interviendra seulement le 1^{er} janvier 2007, et ce, sous réserve que ces deux États soient guidés, dans leur processus de renforcement de l'état de droit (la primauté du droit), par un mécanisme de « monitoring en continu ».

Le 17 décembre 2004, Basescu, Président de la Roumanie, se rend à Bruxelles pour signer les derniers chapitres « Concurrence, justice et administration intérieure », répondant à la mise en œuvre des critères de Copenhague. Cette clôture ouvrait la voie à la signature, en avril 2005,

du traité d'adhésion à l'Union européenne (Durandin, 2005 : 597). Ainsi, la Roumanie devient membre de l'Union européenne, le 1^{er} janvier 2007.

Dans ce chapitre, nous avons observé le cheminement de l'acteur européen pendant environ quarante ans, des années soixante-dix (premier élargissement) jusqu'à 2007. Nous avons examiné sommairement les principaux traités qui ont marqué son évolution, d'une Communauté européenne économique de six pays fondateurs, à une Union européenne politique et économique de vingt-sept pays membres, à travers cinq élargissements, autant à l'Ouest qu'à l'Est.

Cette expansion multidimensionnelle de l'acteur européen a apporté un changement majeur de ses critères d'adhésion, surtout lors du dernier élargissement dû aux écarts importants entre les pays membres et les candidats. Certes, ces derniers, dont la Roumanie, ont dû faire face à une multiplicité de critères nouveaux, et ce, dans des conditions économiques difficiles.

CHAPITRE IV – L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ROUMAINE EN VOIE DE TRANSFORMATION

« Aucun pays n'est entré de manière aussi spectaculaire dans le postcommunisme que la Roumanie. Aucun pays non plus n'y est entré si peu préparé », c'est ainsi que l'historien roumain Lucian Boia (2003) souligne la spécificité du cas roumain.

En effet, après la chute du communisme, la Roumanie est confrontée à des problèmes de base de réforme, où la transition vers l'économie de marché occupe la première place. L'accent est mis sur la réforme économique et politique et ensuite sur la mise en œuvre de l'acquis communautaire. En choisissant de s'engager dans la voie européenne, la Roumanie entre dans la transition vers la démocratie, mais elle doit faire face à un triple défi :

L'instauration d'un système politique démocratique, le passage à une économie de marché et le remplacement du système communiste de protection sociale par un nouveau modèle, adapté à la nouvelle réalité économique (Badan et al., 2009 : 7).

Dans tel contexte, la Roumanie est confrontée à une multitude d'autres problèmes et la réforme de l'administration publique représente un élément clef pour intégrer l'Union européenne, en 2007.

Dans le but de s'aligner sur les standards européens, une transformation radicale du système d'administration publique s'imposait. D'où des changements importants, autant au niveau central et local qu'au niveau des services publics en général. Afin d'y parvenir, la Roumanie doit tout d'abord développer son système démocratique. Par la suite, il sera nécessaire d'améliorer la capacité administrative, ainsi que d'instaurer de nouvelles relations entre les citoyens et l'administration. Aussi, s'avère-t-il important de reformuler le partenariat entre la société civile et les élus locaux. Un des objectifs visés par cette réforme est de faire en sorte que les citoyens roumains aient plus confiance en leurs institutions, politiques et administratives.

Les premières tentatives de réformes ont entraîné des perturbations et des tensions politiques et sociales. Le système antérieur sera maintenu en place pour ne pas mettre à la rue des dizaines de milliers de gens, contrairement à ce qui s'est passé en Pologne ou ailleurs. Selon Meyer-Sahling, l'héritage de l' « administration socialiste réelle » est souvent considéré comme un obstacle à la réussite de réformes post-communistes; pas surprenant alors que le poids des héritages

institutionnels tiennent une place importante dans les analyses de la réforme de l'administration publique en Europe centrale et de l'Est post-communiste (Meyer-Sahling, 2007 : 51).

La présente étude a pour objectif de tenter de cerner la transformation, ou non, de l'administration publique. Dans un premier temps, nous procéderons à une brève analyse de la situation en Roumanie, et à l'examen des exigences de l'UE en ce qui a trait à l'administration publique et de l'appui accordé à la Roumanie par l'UE. Dans un deuxième temps, nous proposerons une synthèse des actions de la Roumanie qui visent directement l'administration publique. Par la suite, nous nous pencherons sur l'examen de l'évolution de l'administration publique, de 1989 jusqu'à l'intégration de la Roumanie à l'UE.

4.1 L'Union européenne et la Roumanie

4.1.1 La situation en Roumanie

En 1989, après 50 ans du système communiste, l'administration publique se présente comme une organisation centralisée dont les structures sont politisées, corrompues et caractérisées par un manque total de communication avec les citoyens. Il s'agit d'une administration publique fortement hiérarchisée et subordonnée au pouvoir central. L'administration publique locale fonctionne selon un système centralisé, totalement contrôlé par les autorités politiques. Quant à l'autonomie locale, elle était monopolisée par le parti communiste.

L'administration publique roumaine s'est engagée dans un processus de réforme, dès le début de 1990. Le 12 mars 1991, le gouvernement roumain et la Commission européenne ont signé l'Accord Cadre qui établit l'assistance PHARE et qui devient ainsi le principal appui extérieur au développement de la Stratégie Nationale de préparation à l'adhésion.

Le régime communiste a toujours prôné le centralisme et repoussé toute initiative en faveur du niveau local ou régional. De plus, la fonction publique n'était pas du tout orientée vers le développement de la qualité des fonctionnaires professionnels; en 1989, il n'y avait aucune école de formation en administration publique. On souligne également l'inexistence de toute institution démocratique responsable de gérer la fonction publique.

La découverte d'insuffisances notoires en matière de capacités institutionnelles a vite confirmé la

suspicion qui s'était installée dans les directions concernées de la Commission européenne : le pays n'avait pas la capacité d'absorber les fonds européens (PHARE, SAPARD, ISPA) de façon efficace et transparente, compte tenu de la corruption généralisée qui régnait dans l'appareil administratif. Dans un second temps, la Commission a signalé que l'actuelle structure de l'administration publique locale roumaine ne parvenait pas à assurer une bonne gestion des affaires locales en raison de l'absence de capacité administrative.

4.1.2 Les exigences de l'UE

Au fil des tractations avec l'UE, la Roumanie va découvrir et mesurer l'ampleur des transformations qui sont exigés par Bruxelles.

4.1.2.1 En vue de la transformation de l'administration publique

La faiblesse des capacités administratives des candidats du dernier élargissement, dont la Roumanie, a comme conséquence l'apparition d'un nouveau critère bureaucratique, la capacité administrative, dans l'Agenda 2000 de l'UE.

Dans l'Agenda 2000, la Commission insiste, entre autres, sur l'importance d'une administration de haute qualité, définie comme la « capacité administrative horizontale ». Verheijen s'interroge sur l'impact d'un manque de capacités administratives générales au sein du système politique de l'UE :

Un manque de capacités sectorielles dans les États pris individuellement constitue une menace sérieuse pour la cohérence et le bon fonctionnement du marché intérieur et de l'Union économique et monétaire, mettant ainsi en péril le cœur même de l'Union européenne en tant que système économique et politique. À l'inverse, le manque de capacités administratives horizontales - ou générales - est le plus souvent perçu comme un problème concernant les pays (candidats) eux-mêmes. On retrouve, en un sens, cette façon d'appréhender les choses dans l'attitude qui prévaut à la Commission européenne, laquelle fait porter tous ses efforts sur les questions susceptibles d'avoir une influence directe sur le système de l'UE : le contrôle financier et les audits internes et externes, par exemple (Verheijen, 2002 : 83).

L'auteur arrive à la conclusion que la qualité des administrations publiques nationales est l'un des principaux déterminants du mode de fonctionnement de l'UE en tant que système politique, « système qui aurait certainement du mal à assimiler un grand nombre de nouveaux entrants incapables de jouer leur rôle dans le processus politique de l'UE » (Verheijen, 2002 : 98). Le plus grand reproche fait par la Commission aux pays candidats est « l'insuffisante

délégation des pouvoirs au niveau interne » (Verheijen, 2002 : 84).

En même temps, il faut comprendre que les pays post-communistes étaient confrontés à une multiplicité de questions à résoudre dans des conditions économiques difficiles. Rien d'étonnant à ce que le développement de l'administration publique n'ait pas été au départ, considéré comme une priorité. Toutefois, la situation s'est modifiée, les priorités ont changé, lorsque les conditions d'entrée dans l'UE ont également été définies en termes de capacités administratives. Cependant, la façon dont le processus de réforme a été conduit n'a fait que compliquer davantage le développement de la capacité administrative. En effet, malgré l'identification de faiblesses majeures²⁸, la Commission n'arrive pas à cibler concrètement les changements à effectuer à l'intérieur de ces administrations publiques. Dans ce contexte, selon Verheijen, il est évident que la notion de réforme de l'administration publique n'est pas pertinente, s'agissant des pays post-communistes; il s'agirait plutôt d'un processus de « développement » de l'administration publique (2002 : 88).

En 2000, la Roumanie engage les négociations d'adhésion à l'Union européenne. Selon la Commission, la Roumanie est identifiée le plus souvent comme le mauvais élève parmi les pays candidats. Les rapports de la Commission n'ont pas seulement le mérite d'indiquer les déficiences du fonctionnement du système administratif roumain, ils ont parfois proposé des solutions partielles aux problèmes décelés.

Le rapport de la Commission de novembre 2000 fait une analyse très sévère de l'administration publique roumaine. L'une des principales causes de l'état de fait dénoncé par Bruxelles était le manque de consensus politique face à l'importance de professionnaliser l'administration publique et le système judiciaire. Ce consensus exigerait le regroupement de tous les partis politiques autour d'une stratégie à moyen terme, du moins pour le début. Une autre explication de la lenteur de la réforme administrative réside dans le fait que le gouvernement a préféré une intervention exclusivement législative plutôt que de définir une politique claire.

²⁸ Des études récentes (UNDP, 2001) identifient toute une série de problèmes structurels dans les administrations centrales des États : l'absence d'une conception claire du rôle de l'État; la persistance d'éléments résiduels de l'ancien système ; une approche mécanique et technique de l'administration publique et la faible priorité accordée à la gestion stratégique; le non-fonctionnement des systèmes de coordination intra et intersectorielle; l'opacité de l'administration publique associée à une imprécision de la chaîne de responsabilité (Verheijen, 2002 : 92).

Dans un rapport présenté en 2004, la Commission énumère les problèmes critiques auxquels fait toujours face l'administration publique roumaine. Premièrement, centralisée et bureaucratisée, cette dernière se caractérise par un manque de transparence et sa capacité limitée de mise en œuvre des politiques. Deuxièmement, au niveau des ressources humaines, on déplore un niveau de formation professionnelle limité, un taux de roulement élevé et des progrès mineurs dans les secteurs liés à la rémunération, au développement de la carrière et du renforcement de la responsabilité. Enfin, la Commission épingle des problèmes au niveau décisionnel : des décisions ont été prises sans consultation adéquate ou évaluation sérieuse de l'impact, ce qui a mené à des propositions législatives insuffisamment élaborées (Rebeles-Troanta, 2005 : 4). Sur la base de ses critiques, la Commission recommande à la Roumanie, entre autres, de continuer le processus de décentralisation / déconcentration des services publics et la réforme de la fonction publique (ibid.). Aussi la Commission a-t-elle, en février 2004, réclamé « la réorientation de la stratégie de pré-adhésion de la Roumanie » (ibid.).

Enfin, le premier rapport de la Commission, en mai 2006, souligne les progrès réalisés dans le processus de la réforme de l'administration publique roumaine, grâce aux nouvelles mesures législatives prises par les autorités roumaines concernant la décentralisation et la dépolitisation du poste de préfet. Néanmoins, la Commission recommande la poursuite de la réforme (Dragos et Neamtu, 2007 : 700).

4.1.2.2 En vue d'éliminer la corruption

La Commission européenne souligne dans tous ses rapports que la corruption reste un problème grave en Roumanie. La corruption handicape le fonctionnement du système juridique, mais encore elle produit des effets néfastes sur l'économie en plus d'entraîner une perte de confiance des citoyens dans les autorités publiques. Certes, selon les rapports internationaux, la corruption est un phénomène présent dans tous les pays, mais son importance et ses formes diffèrent d'un pays à un autre.

Dans son rapport régulier d'évaluation publié le 9 octobre 2002 la Commission, est très critique face à la Roumanie concernant la corruption qualifiée d'« endémique ».

Selon un rapport de la Banque mondiale daté de 2002, la Roumanie se place en 4^e position

parmi les pays de la CEI et PECO²⁹ quant au nombre de sociétés ayant reconnu avoir offert des pots-de-vin aux fonctionnaires (LHomel, 2003 : 179). En 2002, le verdict de la Commission européenne est clair :

Si la corruption reste une pratique courante dans les opérations commerciales, elle est également très répandue dans les transactions avec les administrations publiques, ainsi qu'au niveau politique. Un tel niveau de corruption sape le développement économique et induit une perte de confiance de la population dans les institutions publiques (LHomel, 2003 : 179).

Le rapport présenté en 2004 par la députée britannique Emma Nicholson de Winterbourne, chargée du dossier de la Roumanie au sein du Parlement européen, réclame une suspension des négociations d'adhésion tant que Bucarest ne concrétiserait pas ses engagements, entre autres en matière d'indépendance de la justice et de lutte contre la corruption (LHomel, 2004 : 187).

Il faut noter également la mise en place d'un Mécanisme de coopération et de vérification (MCV), lors de l'adhésion de la Roumanie, en janvier 2007. Le MCV devrait encadrer, faciliter et conduire la veille des réformes concernant le système judiciaire et la lutte contre la corruption. Le MCV suit les progrès réalisés et publie des rapports, tous les six mois, pour rendre compte de l'état de ces réformes à la Commission. Dans son dernier rapport, juillet 2008, soit après l'adhésion de la Roumanie à l'UE, la Commission souligne que le gouvernement roumain ne s'implique pas suffisamment afin de combattre la corruption. Ceci est directement lié « à la politisation extrême de ces dossiers et la réticence des élites au pouvoir à les mettre en œuvre » (Badan et al., 2009, 107).

De même, dans son rapport en matière de perception de la corruption dans 12 pays de l'UE, entre 2004 et 2009, Transparency International (TI) fait une appréciation peu élogieuse de la Roumanie, qui se classe parmi les pays les plus corrompus de l'UE. L'indice de perception de la corruption (IPC³⁰) en 2009 est de 3.8 sur 10 :

Une série de décisions politiques a affaibli les institutions politiques et donné l'impression que le risque de corruption a augmenté dans le pays depuis le début des négociations d'adhésion à l'Union européenne. Ironiquement, le fait d'appartenir à l'UE semble diminuer la pression sur les réformes anti-corruption. La Roumanie fait ainsi face à une dégradation de son climat d'intégrité publique, marqué par l'absence de coordination stratégique concernant les mesures législatives et

²⁹ CEI - La Communauté des États indépendants (les anciennes républiques soviétiques) ; PECO - Pays de l'Europe Centrale et Orientale

³⁰ L'IPC classe les pays en fonction du degré de corruption perçu dans les administrations publiques et la classe politique. La méthode de TI conduisant à un IPC est fondée sur des enquêtes qualitatives effectuées chaque année.

institutionnelles de lutte contre la corruption³¹.

4.1.3 L'appui de l'UE

Selon Gabriela Narcisa Bodea Bolbos (2010) trois facteurs principaux ont influencé les décisions de l'UE quant à l'intégration des nouveaux candidats : la préparation des candidats, les implications de l'élargissement sur le budget de l'Union et enfin le stade d'intégration à l'Union économique et monétaire (Bodea Bolbos, 2010 : 18).

Dans le cas spécifique de la Roumanie, l'adhésion à l'UE impliquait une réforme de l'appareil de l'administration publique. En ce sens, par le biais de programmes PHARE, l'UE accorde un appui important, autant financier que technique, et une assistance spécialisée nécessaire au renforcement des institutions et de l'administration publique de la Roumanie.

4.1.3.1 Appui financier

Au total, la Roumanie a bénéficié des fonds de pré-adhésion d'un montant d'environ 1440 millions d'euros (par le canal de PHARE) entre 1990 et 2000, et de 2,8 milliards d'euros durant la période 2004-2006. Ces fonds visent l'un des objectifs prioritaires : le renforcement institutionnel, notamment grâce à des jumelages entre administrations, avec la France et la Hollande (LHommel, 2003 : 175).

³¹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI), Indice de perception de la corruption 2009. Perspectives régionales : Union européenne et Europe de l'Ouest, Communiqué de presse, 17 novembre 2009.

Tableau no. 2 - Programmes PHARE en Roumanie (1992 à 2003)			
ANNÉE	MONTANT ALLOUÉ (en Euros)	OBJET	NATURE DES PROJETS
1992	1,5 millions	Processus de réforme de l'administration publique locale	Le renforcement de la capacité de formation de la fonction publique locale; le développement des autorités locales et des gestionnaires de l'administration locale ; la création d'un centre de documentation.
1994	5 millions	Projet horizontal pour l'administration publique	Développement institutionnel, le management financier et l'assistance technique pour les ministères.
1997	5 millions	Réforme de l'administration publique locale	Mise en œuvre des principes de subsidiarité et de l'autonomie locale.
1998	2,5 millions	Réforme de l'administration publique	Appui à l'Agence nationale des fonctionnaires publics (ANFP) Appui au Département des affaires européennes.
2001	8 millions	Projets de réforme de l'administration publique centrale	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de la capacité institutionnelle dans le cadre du jumelage du Ministère de l'Administration publique devenu en juin 2003, le Ministère de l'Administration et Affaires Intérieures ; • Assistance technique pour l'Institut national de l'administration publique (INA) • Assistance technique pour la création du corps professionnel des gestionnaires • Assistance technique pour l'Agence nationale des fonctionnaires • Stratégie de la réforme de l'administration publique.
2002	4 millions	Réforme de l'administration publique	La décentralisation et la déconcentration des services publics et réforme de la fonction publique.
2003	4,38 millions	Processus de réforme de l'administration publique	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de la capacité de l'Unité centrale pour la réforme de l'administration publique (UCRAP) • Développement du corps professionnel des gestionnaires • Investissement au niveau informatique afin d'établir un réseau e-gouvernement

Source : Délégation de la Commission Européenne en Roumanie, décembre 2004.

L'assistance prévue par le programme PHARE prend, règle générale, la forme d'aide non remboursable. L'aide est accordée par la Communauté, soit de façon autonome, soit en cofinancement avec des États membres, la Banque européenne d'investissement, des pays tiers ou d'autres organismes. Suite aux observations contenues dans l'Agenda 2000, PHARE s'est transformé progressivement en un fonds de type structurel dont l'objectif est de favoriser le développement économique. Une grande partie des investissements a été cofinancée par d'autres institutions telles que la Banque mondiale, la Banque européenne de reconstruction et développement (BERD) ou la Banque européenne d'investissement (BEI).

Il a été impossible de procéder à la comparaison entre les fonds attribués et les réalisations concrètes, faute de sources. Il est difficile de se prononcer sur l'efficacité de ces projets, car certains ne sont pas arrivés à terme.

Pour ce qui est de l'utilisation des fonds européens, Razvan Cotovelea, directeur du Ministère de l'Intégration européenne, soulignait, en 2001, le fait que la Roumanie a été l'un des pays qui ont reçu le plus des fonds européens ; toutefois, à cause d'un management déficitaire, une partie de ces fonds a été perdue. En fait, si certains programmes n'ont pas été implantés, les fonds ont tout de même été réalloués à d'autres projets. Ce résultat provient autant de la qualité du management que de la façon dont les fonds sont investis. Autrement dit, si au niveau central, la Roumanie possède des gens capables d'élaborer des projets, en région la situation est dramatique. Pour ces raisons, pendant la période 1990 – 2000 la Roumanie n'a pas utilisé 6.2 millions des 1.4 milliards alloués à la réforme (Chirieac et al., 2001 : 12).

Dans un rapport publié le 26 juillet 2006, la Cour des Comptes européenne souligne et critique les difficultés éprouvées par la Roumanie. Dans ce sens, la Cour des Comptes a reproché à la Commission européenne d'avoir « surestimé la capacité de gestion et (...) fixé (...) des objectifs et des délais trop ambitieux » (Badan et al., 2009, 108). Enfin, les auteurs

concluent que ces critiques soulignent les limites du volontarisme communautaire :

Il était impossible d'exiger une absorption trop grande, une mutation presque immédiate d'administrations qui sont restées sclérosées et immobile pendant tout le communisme. La Commission, pour se défendre, évoque le fait que seule une implication durable et substantielle de l'Europe peut permettre une transition saine...il est irréaliste d'exiger des résultats irréprochables trop tôt...grâce aux fonds de préadhésion d'abord, puis structurels ensuite. La capacité administrative de la Roumanie a connu de vrais changements et cette mutation positive continuera tant que la Roumanie n'aura pas atteint le niveau souhaité; de longues années de réformes sont encore nécessaires. La transition de la Roumanie est encore en route (Badan et al., 2009, 109).

La Commission avait bien menacé la Roumanie, en 2008, de la suspension des fonds structurels dont elle bénéficiait. Néanmoins, cette déclaration semblait plus politique que réaliste, car les fonds représentent l'instrument majeur de la réforme du pays et leur suspension provoquerait un recul dans le processus d'eupéanisation. La Commission a fini, toutefois, par imposer à la Roumanie un calendrier très contraignant que le pays s'est engagé à respecter.

Les fonds de pré-adhésion ont servi à mettre en place les structures administratives, tâche que poursuivront les fonds structurels, après l'adhésion à l'UE. Dans le cadre de la répartition des fonds structurels et de cohésion entre les sept Programmes opérationnels pour la période 2007-2013, deux d'entre eux « Développement des capacités administratives » et « Développement des ressources humaines » seront financés par le Fonds Social européen (FSE) grâce à un budget de plus de 3 milliards d'euros³².

Catalin Pauna, économiste-chef à la mission de la Banque mondiale à Bucarest, signale que la Banque, présente depuis 1991 en Roumanie, est devenue l'institution d'investissement la plus importante dans le processus de réforme institutionnelle et de la gouvernance publique. (Chirieac et al., 2001 : 11).

La Banque mondiale a en effet accordé, sur une période de trois ans, 1 milliard de dollars à la réforme de l'administration publique et au développement du secteur énergétique

³² Source : http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/ro_en.pdf

(LHomel, 2003 : 175). En fait, le FMI et la Banque mondiale ont ouvert à la Roumanie un crédit *stand-by*, en octobre 2001, à la condition expresse qu'elle mette en œuvre un certain nombre de réformes, entre autres en matière d'indépendance de la justice, de la liberté de la presse, du fonctionnement de la police et de lutte contre la corruption.

4.1.3.2 L'appui au renforcement des institutions et de l'administration publique

La Commission définit le renforcement des institutions comme « le développement des structures et des systèmes, des ressources humaines et des compétences en gestion nécessaires pour mettre en œuvre l'acquis » (Dimitrova, 2002: 178). Le renforcement des capacités est étroitement lié à l'éducation, à la formation et au développement des ressources humaines. Autrement dit, le nouveau concept de « développement des capacités » représente autant la création de nouvelles capacités/institutions que le renforcement des capacités existantes.

Le programme TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange Instrument) de la Direction générale d'élargissement de l'UE est un instrument mis en place en 1996 qui facilite la transposition et l'application de l'acquis communautaire dans les pays bénéficiaires. En Roumanie, ce programme vient en complément du programme PHARE, surtout en ce qui concerne la formation.

Un instrument nommé « jumelages entre administrations » ou « twinning » a été créé en vue d'atteindre l'objectif du développement des capacités. Il s'agit d'un programme d'assistance technique pour favoriser la transmission de savoir-faire. Dans le cadre de ce programme, la Commission identifie tout d'abord les lacunes de l'administration publique du pays candidat; ensuite, ce dernier élabore une stratégie de réforme administrative. La Commission envoie alors une équipe d'experts, les conseillers préadhésion (CPA), dans le but de collaborer durant une période d'au moins une année avec le pays candidat dans la réalisation de cette réforme. Le transfert d'expérience (le know-how) devient essentiel dans

un tel projet.

Dans le projet de jumelage, la Roumanie a souvent eu comme principal partenaire la France tandis que le second fut la Hollande. Le manque d'engagement des pays membres dans des projets avec la Roumanie, à l'exception de la France, doit être signalé. Aussi, la Commission a-t-elle dû encourager d'autres pays à y participer afin d'éviter toute hégémonie française. Ce contexte a affecté l'impact des jumelages. D'ailleurs, « l'instrument de jumelages n'a pas nécessairement eu sur les capacités administratives, l'impact décisif », tel qu'il était anticipé au moment de son lancement, en 1998 (Papadimitroiu et al., 2003 : 80). En ce sens, Ramona Coman considère que les jumelages ne reflètent pas un modèle imposé par l'UE. Il s'agit plus tôt de l'expertise des spécialistes nationaux influencés par l'expérience héritée de chaque pays. Par conséquent, ce mécanisme visant la promotion du changement nécessite une adaptation, conforme à la réalité du pays visé (Coman, 2006 : 1000).

Un facteur décisif dans la réussite d'un projet et de la réforme a été l'âge des fonctionnaires ayant travaillé avec les CPA. Les générations plus âgées, et donc marquées par la vieille mentalité qui s'opposent au changement, représentent plus de 80% de la fonction publique. Certains ministères ont pris volontairement la décision de recruter des fonctionnaires plus jeunes, de moins de 30 ans, en se basant sur le principe que les CPA sont « les alliés de la jeunesse et du changement » (Papadimitroiu et al., 2003 : 79). Il est important de signaler les recommandations de CPA qui suggéraient, entre autre, que les projets de jumelage devaient « s'inscrire à long terme dans des processus pluriannuels d'assistance ciblée » (ibid.).

Un rapport d'évaluation de la Commission de juillet 2000, a confirmé la pertinence de l'utilisation de cet instrument, mais a également formulé des suggestions d'amélioration en introduisant le « twinning light » à moyen terme, visant des besoins spécifiques de la réforme.

4.2. Les actions de la Roumanie

Dans le processus de transition vers la démocratie, il était primordial de lancer la réforme de l'appareil de l'administration publique, y compris le recrutement et le développement de la carrière des fonctionnaires. 1990 marque le début de la réforme par la décentralisation du système, par le lancement des réformes législatives, institutionnelles, politiques, économiques, etc. La réorganisation de l'administration publique en Roumanie représente un processus complexe en raison de l'héritage communiste. Bien que ce processus ait été mis en place immédiatement après la révolution, il a connu des rythmes très lents, et ce, parce qu'il a suscité plusieurs perturbations et tensions, politiques et sociales. Ceterchi explique le début de la réforme ainsi :

Il s'agissait de changer les structures institutionnelles d'une administration pléthorique, couvrant pratiquement toutes les sphères de la société. Problèmes institutionnels de la transition : Roumanie étatisée, ainsi que de remplacer et de recycler des fonctionnaires plus ou moins impliqués dans l'engrenage politique du parti unique, certaines couches bénéficiant de privilèges (la trop célèbre nomenklatura). La situation était complexe et ne saurait se réduire à une analyse de type blanc ou noir : le parti communiste comptait à peu près 4 millions de membres et la nomination ou la promotion à certaines fonctions était dépendante de, sinon conditionnée par, la qualité de membre du parti (Ceterchi, 1992 :107).

Pendant la période suivant immédiatement la Révolution du 22 décembre 1989, autant les partis que les organisations politiques de l'opposition ont soulevé, avec des accents différents, la nécessité de modifier la structure de l'administration publique :

Le problème du changement des cadres et des anciennes structures et surtout de la suppression de l'appareil répressif de la Securitate et de la milice, du remplacement des personnels compromis de la justice, du parquet, de l'armée et, en général, des fonctions importantes de direction et de décision, n'a rien perdu de son actualité (Ceterchi, 1992 :107).

La Roumanie a éprouvé de sérieuses difficultés lorsqu'est venu le temps de cibler les changements à effectuer à l'intérieur de l'administration publique. Malgré l'identification de ses faiblesses, la Roumanie, comme tous les autres pays ex-communistes, était incapable de mettre en œuvre le nouveau critère de « capacité administrative horizontale » imposé par Bruxelles. En fait, en Roumanie, l'absence d'une réelle capacité administrative découle du

manque d'expertise des agents de l'État, de l'approche politisée de la gestion des affaires locales et de la taille des municipalités.

L'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie a été acceptée sous réserve que ces deux États soient guidés, dans leur processus de renforcement de l'état de droit (la primauté du droit), par un mécanisme de « monitoring en continu ». Dans un tel contexte, la réforme de l'administration publique est considérée comme une des conditions de base de l'adhésion de la Roumanie à l'UE. Le gouvernement roumain a un rôle primordial dans l'atteinte de cet objectif.

Dans cette perspective, la décentralisation a été considérée comme l'élément de base de la réforme de l'administration publique, tel que stipulé dans la nouvelle loi de l'administration publique (1991). L'objectif de la décentralisation est d'offrir des services d'une meilleure qualité aux citoyens, ce qui est possible seulement en responsabilisant l'administration publique locale et en améliorant son efficacité. En suivant cette idée, Dragos et Neamtu soulignent que, dans le processus de réforme administrative, la décentralisation est étroitement liée au développement de la capacité administrative des unités régionales :

(...) est préconisée la recherche d'un juste milieu entre la priorité accordée à la réforme interne et l'évolution des relations entre l'administration publique et la société. L'une des principales conclusions est que, bien que la Roumanie ait amélioré sa législation dans le domaine de la décentralisation et de l'autonomie locale, des mesures doivent encore être prises en vue d'une meilleure mise en œuvre (Dragos et Neamtu, 2007 : 699).

4.2.1 Modifications de l'organisation gouvernementale

Dans le cadre du passage à l'économie de marché, la réduction et la réorganisation des ministères se sont immédiatement imposées. Dès décembre 1989, intervient la réorganisation du gouvernement, dont le nombre de membres a été réduit par rapport à la période communiste. Le gouvernement devient l'organisme central du pouvoir exécutif.

Une première loi sur la réorganisation des ministères et des autres organismes centraux a été adoptée, le 30 août 1990. En fait, ceci représente « une occasion de réviser la structure,

la rétribution et la répartition des personnels, en procédant aux réductions et changements nécessaires » (Ceterchi, 1992 :107). Par la suite, un Conseil de la réforme a été constitué, en 1990, au sein du gouvernement et auprès des organismes spécialisés, subordonnés soit au gouvernement, soit aux ministères (ibid.).

La nouvelle Constitution démocratique adoptée, en 1991, a été le premier acte législatif post-communiste qui a reconnu « les autorités locales et centrales » en se basant sur le principe de la décentralisation (art.119). L'article 120 de la Constitution établit les principes de base de l'administration publique, soit le principe de la décentralisation, la déconcentration des services publics et l'autonomie locale. Par la suite, dans le but de créer le cadre légal pour mettre en place ces principes, plusieurs lois ont été adoptées dans la période post-communiste en s'alignant notamment sur la législation européenne. Néanmoins, l'adoption de ces lois s'est faite souvent après de longs délais et seulement sous la pression de la Commission européenne, et dans la majorité des cas, par des ordonnances d'urgence ou des décisions du gouvernement.

La loi sur l'administration locale, adoptée en 1991, est un point de départ essentiel quant à la réorganisation des structures administratives. La loi entérine les principes de l'autonomie locale et de la décentralisation des services publics. Autrement dit, la loi établit le régime général de l'autonomie locale, ainsi que l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique locale. Si cette loi marque le début du processus de décentralisation, en réalité ce dernier a été enclenché plus tard. Plusieurs lois concernant l'administration publique locale ont certes été adoptées, à partir de 1994, mais il ne reste pas moins que le processus de décentralisation a enregistré des progrès significatifs seulement après 2000.

Un aspect important dans le processus de décentralisation vise la question financière. C'est en ce sens que s'inscrivent la loi des finances publiques (2003), le Code fiscal (2003), ainsi qu'une ordonnance gouvernementale (no.45), qui établit les principes et les procédures du financement, l'utilisation des fonds publics et les compétences de l'administration publique

locale en terme des finances publiques.

Dans le même ordre d'idée, Manoury et Sarpe expliquent que le but de la régionalisation est de combattre la bureaucratie et la corruption, et en même temps de réduire les conflits générés par la centralisation administrative :

Le développement régional représente un ensemble de mesures planifiées et promues par les autorités de l'administration publique locale et centrale dans le but d'assurer un développement socio-économique durable par la valorisation efficiente du potentiel régional. Les objectifs de base de cette politique sont de diminuer les déséquilibres régionaux, d'accomplir les critères d'intégration dans les structures de l'Union européenne, d'accéder aux instruments financiers d'assistance et de stimuler la coopération inter-régionale interne et internationale qui contribue au développement économique. Les instruments pour la réalisation des objectifs de développement régional sont, d'une part, des instruments de planification (stratégies nationales et régionales, plans annuels et pluriannuels) et, d'autre part, des programmes représentant une somme de projets régionaux et des moyens financiers (Manoury et Sarpe, 2004 : 208).

En suivant l'idée du développement régional, le gouvernement roumain a prévu l'établissement de huit Agences de développement, mises en place à compter de 1998 (ibid.).

En mars 1998, le gouvernement roumain décrète le Programme National pour l'Adoption de l'Acquis (PNAA), partie du Programme National pour l'Adhésion (PNA) à l'UE. Ces programmes lancent les réformes qui seront mises en œuvre, établissent des échéanciers, explicitent les objectifs, hiérarchisent les priorités et chiffrent les coûts de ces transformations. Le PNA est appelé, par la Commission européenne, à être régulièrement mis à jour en fonction des progrès effectués, du contexte économique et de l'évolution sociale et économique. Dans le contexte politique et économique des années 90, « les attributions du gouvernement se sont accrues en ce qui concerne l'initiative des projets de loi » (Ceterchi, 1992 :107).

Malgré tout, la Commission reproche à la Roumanie de légiférer des textes mineurs, de négliger de débattre l'essentiel, soit la réforme de la fonction publique (LHomel, 2003 : 175). En suivant les recommandations de la Commission, la Stratégie du gouvernement

pour l'accélération de la réforme de l'administration publique pour la période 2005 – 2007 se base sur trois piliers : la réforme de la fonction publique, la décentralisation / déconcentration et l'élaboration des politiques publiques.

4.2.2 Le statut des fonctionnaires

Une première mesure, qui visait l'amélioration de la qualité de la fonction publique, a été l'adoption par le gouvernement, au début de 1991, de la loi sur l'embauche des salariés, sur la base de critères de compétence. Selon la loi, l'engagement de tous les salariés des institutions et des organismes de l'administration d'État devrait se faire seulement sur la base de concours. Outre cette loi, le gouvernement a fixé un délai de trois mois pendant lesquels il évaluerait tous les salariés de l'administration publique, en plus de lancer un concours pour les postes devenus disponibles.

On note ainsi « une première mesure de vérification et de sélection du personnel de l'administration publique » (Ceterchi, 1992 :109). Par la suite, en septembre 1991, une décision du gouvernement relativement à « certaines mesures visant à garantir le prestige social des fonctionnaires » définit, de façon plus précise, les obligations des fonctionnaires dans leurs rapports avec les citoyens et prévoit les conséquences, pouvant aller jusqu'aux mesures disciplinaires, en cas de non-respect de leurs obligations (ibid.).

Le gouvernement s'attaque aussi, par réglementation législative, au statut des fonctionnaires. En ce sens, un premier projet de loi sur le Statut général des fonctionnaires publics a été élaboré en 1991. Il proposait la réglementation du statut juridique de cette profession, condition primordiale pour le développement d'une administration publique de qualité. Le projet visait la réglementation des conditions d'embauche à la fonction publique, ainsi qu'elle définissait les droits et les responsabilités des fonctionnaires, de même que les mesures disciplinaires, administratives, civiles ou pénales, à l'encontre des fonctionnaires qui trahissaient leurs obligations professionnelles.

Après de multiples tentatives, à la demande spécifique de l'UE, la loi du Statut des fonctionnaires publics a finalement été adoptée, en 1999, par décision du gouvernement sans donner la chance au Parlement de se prononcer sur le contenu de ladite loi. Malgré ce délai de 8 ans, l'adoption de cette loi s'est faite rapidement au lendemain du Conseil européen d'Helsinki, du 11 décembre 1999, qui a conféré à la Roumanie le statut de pays candidat. La loi marque un progrès important dans l'effort de la professionnalisation du corps³³ des fonctionnaires. Néanmoins, il s'avère important de mentionner que cette loi est un des actes normatifs, d'après 1989, qui a subi, au cours des années subséquentes, le plus des modifications.

Ce processus s'est poursuivi en 2003, avec d'autres actes normatifs qui ont été adoptés par décision du gouvernement, tels que la planification, l'organisation et le développement de la carrière des fonctionnaires, l'institution et le fonctionnement de la Commission de discipline. Le mouvement est maintenu en 2004 avec l'adoption du Code de conduite des fonctionnaires, mesures concernant la transparence dans l'exercice des fonctions publiques, ainsi que la prévention et la sanction de la corruption (Profiroiu et al., 2005 : 17).

En 2004, survient la mise en place du Collège interministériel, directement subordonné au premier ministre, responsable de veiller (monitoring) à l'implantation de la réforme stratégique, soit la « Stratégie générale concernant l'accélération de la réforme de l'Administration publique et d'une stratégie dans le domaine e-gouvernemental ». Cette innovation n'a pas encore produit le résultat désiré. Devant les scandales relevés au fil des années dans les médias, notamment à l'égard du détournement de fonds européens, le Collège interministériel n'a pas réussi à prouver l'implication de la mafia locale (plus spécifiquement dans les projets de construction). En ce sens, on attend toujours que des dossiers pénaux soient ouverts; aucune enquête n'a encore été conclue.

³³ Il représente la totalité des fonctionnaires publics des autorités administratives autonomes et des autorités et des institutions publiques de l'administration publique et centrale.

4.2.3 Mise en œuvre et contrôle de cette législation

Le Ministère de l'Administration publique a été intégré en 2003, par ordonnance d'urgence du gouvernement, au Ministère des Affaires Intérieures, en devenant ainsi le Ministère de l'Administration et des Affaires Intérieures. Ce nouveau ministère gère autant le programme de l'ordre et de la sécurité publique que le programme de l'administration publique. En fait, c'est le ministère qui assume le processus complet de la réforme administrative et de la décentralisation. Autrement dit, le ministère surveille l'application de la stratégie et de la réforme de l'administration publique centrale et locale sur la base des programmes du gouvernement et conformément aux standards de l'UE et de la législation interne. Celui-ci assure également la mise en œuvre des stratégies et programmes dans son domaine d'activité.

La Cour de Comptes, institution suprême d'audit en Roumanie, a été créée en 1992. Elle est responsable de contrôler les fonds publics, incluant les fonds de l'UE et du patrimoine d'État. Néanmoins, son pouvoir est limité parce que ses conseillers sont nommés par les partis politiques à la faveur de stratégies politiques. Ceci signifie que, si un parti soutient la nomination d'un conseiller, celui-ci ne pourra pas poursuivre en justice les chefs des institutions publiques qui sont, eux aussi, nommés par un parti politique. Par conséquent, les conseillers³⁴ de la Cour des comptes font les vérifications, mais seuls certains dossiers, qui ne touchent pas les membres du parti qui les a nommés, sont envoyés au Parquet. Autrement dit, les choses ne fonctionnent pas tout à fait comme il se doit dans un État démocratique. En 1993, la Cour des Comptes est entrée dans l'organisation internationale qui réunit les Cours des Comptes d'Europe et du monde entier.

L'Agence nationale des fonctionnaires publics (ANFP), créée en 1999, est responsable du management de la fonction publique et de la gestion des fonctionnaires. Deux ans plus tard, en 2001, l'ANFP, dont l'autonomie politique était toujours incertaine, se trouvait encore en phase de construction. Néanmoins, la loi du Statut des fonctionnaires publics et l'Agence

³⁴ Les employés de la Cour des comptes n'ont pas le statut de fonctionnaires.

nationale des fonctionnaires publics ont apporté un changement positif en ce qui a trait à la sécurité professionnelle des fonctionnaires et également à la sélection du personnel basée sur des critères de compétence et à la diminution de l'influence politique (Hirtea, Sandor et Junjan, 2002: 69).

La surveillance du processus de l'implantation de la législation de la fonction publique et de la formation continue a mis en lumière certains problèmes dans le développement de la fonction publique, tels que mentionnés dans les rapports de la Commission européenne. D'où en 2003, une modification du cadre législatif visant le régime juridique des incompatibilités, les conflits d'intérêts et le renforcement du rôle de l'ANFP.

Par ses rapports et sa surveillance de l'application de la législation dans le domaine de la fonction publique, l'ANFP représente la seule source empirique de vérification des conclusions de l'analyse législative. Ces rapports sont publiés sur une base trimestrielle et comprennent les résultats de la surveillance des autorités et des institutions publiques de l'administration centrale et locale et des fonctionnaires publics, suite à des pétitions adressées à l'ANFP (Stan et Renert, 2007 : 8).

4.2.4. Définition des conditions d'emplois et salaires

Dans son rapport d'octobre 2005, la Commission européenne signalait que les salaires de base des fonctionnaires publics étaient à un niveau trop bas, ce qui décourageait les diplômés universitaires d'intégrer la fonction publique ou les incitait à quitter la fonction publique immédiatement après y avoir acquis une certaine expérience.

En novembre 2005, deux ans après l'analyse du projet de la loi des Salaires unitaires de la fonction publique, élaboré par l'ANFP grâce à une assistance technique, la loi n'était toujours pas adoptée, ce qui a mené à une grève d'avertissement des fonctionnaires. Toutefois, en décembre 2005, la grève générale a été annulée, suite à un accord du syndicat avec le gouvernement qui a garanti l'adoption du projet de la loi avant juin 2006. Dès lors,

plusieurs échéances établies en vue de l'adoption de cette loi n'ont pas été respectées. Dans les années suivantes, plusieurs ordonnances d'urgence ont été émises dans le but d'accorder certaines augmentations salariales aux fonctionnaires afin de calmer les protestataires.

Dans son rapport de septembre 2006, la Commission signifiait son inquiétude parce que la loi des Salaires unitaires de la fonction publique n'était toujours pas adoptée. C'est en octobre 2008 que la loi fut finalement mise en vigueur, toujours suite à une ordonnance d'urgence qui modifiait les ordonnances précédentes.

4.2.5 Place et reconnaissance des syndicats

Dans le contexte politique post-communiste, il n'y a pas eu une véritable opposition de la part des syndicats, car ceux-ci n'avaient pas le pouvoir d'influencer l'adoption des lois. Le gouvernement a rarement consulté les syndicats, et lorsque il l'a fait, c'était de façon très informelle, et ce, seulement dans le cas de l'intérêt national.

Il faut signaler la création, en 2000, du syndicat de l'administration publique et en 2006, de la Fédération³⁵ nationale des syndicats. Cette dernière est forte de 23 000 membres cotisants et représente les intérêts de plus de 40 000 fonctionnaires et des éléments du personnel contractuel de l'administration publique centrale et locale. Son autorité est cependant mise en doute.

L'adhésion au syndicat est optionnelle. Un nombre minime de fonctionnaires adhère au syndicat, car ce dernier n'est pas capable de représenter les intérêts des membres dans le cas d'un litige avec l'employeur. C'est un fait connu que les chefs du syndicat sont corrompus et qu'ils concluent des ententes profitables à l'employeur uniquement. Selon les résultats des dernières vérifications de la fortune des dirigeants politiques faites par la Cour de comptes, dévoilés par les médias, les chefs des syndicats figurent parmi les millionnaires en euros, grâce « aux activités syndicales ».

³⁵ Source : le site du syndicat de l'administration publique, <http://www.fortalegii.ro/prezentare-ufi.php?nrMenu=2>

4.3 L'administration publique de 1989 à 2010

Selon Vasile Secares, directeur du rectorat de l'ENEPA, plus de dix ans après la chute du communisme, l'administration publique roumaine est plus près du modèle de 1989 que de l'objectif visé au déclenchement de la réforme. Il souligne en 2001 que l'administration publique roumaine fonctionne d'une manière complètement différente de l'administration des autres pays de l'UE. Ceci s'explique par le fait que l'administration publique est à la solde du pouvoir au lieu d'être au service des citoyens (Chirieac et al., 2001 : 4)³⁶.

4.3.1 Embauche de diplômés

La création de l'école ENEPA et le développement de la spécialité en droit administratif dans plusieurs universités publiques et privées, auraient-ils incité un certain nombre de spécialistes à travailler dans la fonction publique ? Ces spécialistes sont très réticents à intégrer l'administration publique, surtout locale. Comme nous l'avons déjà mentionné, deux lacunes importantes ont été identifiées comme principales causes freinant le processus de renforcement des capacités administratives.

La première est liée au système de rémunération en place pour les fonctionnaires, ce qui expliquerait le haut niveau de corruption parmi eux. En ce sens, il faut tout d'abord signaler le manque de corrélation entre le niveau salarial et les responsabilités du fonctionnaire ; ensuite, on observe les difficultés liées à la lutte contre la corruption chez les fonctionnaires et enfin le manque de transparence au sujet des revenus complémentaires de certains fonctionnaires.

³⁶ Opinions émises par différents intervenants lors d'un séminaire sur le rôle de l'administration publique dans le processus d'adhésion à l'UE, organisé suite à la publication du rapport de la Commission, de novembre 2000.

La seconde lacune identifiée est liée à la formation des fonctionnaires et la possibilité de développer une véritable carrière. Afin de résoudre ce problème, il convient de renforcer³⁷ la capacité administrative, d'abord au moyen des formations professionnelles, mais également par « la facilitation de partenariats public-privé et la coopération avec des associations locales à but non lucratif de développement communautaire » (Dragos et Neamtu, 2007 : 703).

Profiroiu et al (2005) constatent que le recrutement et la sélection des fonctionnaires publics étaient toujours déficitaires en raison du personnel non qualifié impliqué dans ce processus et du manque d'utilisation d'indicateurs de performance. Les auteurs observent peu de progrès au niveau de la promotion des concours auprès des candidats éventuels, ce qui maintient le problème de la transparence (Profiroiu et al., 2005 : 20). Une de causes est imputable au personnel de la gestion des ressources humaines qui ne possède pas l'expertise nécessaire pour identifier les candidats qualifiés. De plus, en 2005, l'ANFP n'avait pas encore réussi à centraliser et publier les postes vacants sur les sites web des institutions publiques.

Par ailleurs, pour ce qui est de la sélection du personnel, la priorité était accordée à la mémorisation des faits, des idées, et rarement à l'utilisation d'études de cas ou d'autres exercices pratiques (ibid.). Pour ce qui est des postes de gestionnaires publics, ces derniers s'adressaient seulement à une catégorie de diplômés de certains programmes de formation, procédure discriminatoire qui allait à l'encontre de l'égalité d'accès à la fonction publique (Profiroiu et al., 2005 : 21).

³⁷ L'OCDE définit le renforcement des capacités de la façon suivante : « Le développement des capacités est le processus qui permet aux individus, aux groupes, aux organisations et aux sociétés de renforcer leurs capacités à (i) exécuter des fonctions de base, résoudre des problèmes, définir et atteindre des objectifs ; et à (ii) comprendre et faire face à leurs besoins en développement dans un contexte général et de façon durable » (OCDE, 1995).

Selon une enquête de l'Institut roumain de politique publique (IPP) en 2004, on constate que deux tiers des fonctionnaires sont titulaires d'une licence, dont 41% ont fait des études en génie³⁸, 27% en économie, 2% en sciences administratives, 2% en architecture et 2% en mathématique et informatique (Dragos et Neamtu, 2007 : 706).

Néanmoins, en 2006, on remarque un progrès important concernant le recrutement des fonctionnaires publics, suite à l'adoption d'une législation (Loi 251/2006) qui modifie la loi du Statut des fonctionnaires publics. Celle-ci établit les conditions de participation et la procédure d'organisation de concours en appliquant les principes fondamentaux, soit la transparence, le mérite professionnel, les compétences, la non discrimination, etc.

Il s'avère important de signaler, toutefois, les déficiences d'ordre législatif concernant l'adoption des normes de mise en œuvre, qui était prévue six mois à partir de la date d'entrée en vigueur de cette loi. En novembre 2007, ces normes n'étaient pas encore adoptées, d'où des répercussions directes sur le processus de consolidation de la capacité administrative (Stan et Renert, 2007 : 69). Malgré ces retards, l'ANFP a finalement réussi à afficher les concours autant sur son site que sur les sites des institutions publiques. Faut-il rappeler que la majorité des concours sont toujours plus au moins factices car à la fin, une grande partie des candidats retenus font valoir un contact au sein du pouvoir, forme bien connue du « népotisme ».

De nouveaux spécialistes ont certes été formés à l'aide de programmes, tels que le « Young Professional Scheme », organisés par le Ministère de l'Administration et des Affaires Intérieures avec le soutien des projets de jumelage de l'UE. Ce sont des spécialistes envoyés à l'étranger durant un an dans le but d'occuper des postes de gestion dans le secteur public, à leur retour. Certes, ces programmes leur permettent de participer de plus en plus à la gestion. Toutefois, on remarque une faible intégration de ces jeunes spécialistes parmi les agents de l'État (Dragos et Neamtu, 2007 : 707). D'ailleurs, le recrutement de

³⁸ Le nombre élevé d'ingénieurs dans l'administration publique s'explique par la réduction des effectifs dans l'industrie dans les années 1990 (Dragos et Neamtu, 2007 : 706).

spécialistes possédant une expérience internationale ou ayant complété des études en administration publique était très peu encouragé.

Verginia Vedinas, présidente de l'ANFP, signale en 2001 que les choses commencent à changer, tout d'abord à cause de sa nomination à ce poste, parce qu'elle est une technocrate et non une personnalité politique (Chirieac et al., 2001 : 5). Elle rappelle le long délai de huit ans avant l'adoption de la loi³⁹ du Statut des fonctionnaires qui représente, en fait, la première habilitation légale pour l'ANFP de gérer la fonction publique. Vedinas souligne les efforts mis dans la promotion d'une décision du gouvernement concernant la réglementation des concours. De plus, elle rappelle les deux conditions nécessaires à la réforme de la fonction publique. Premièrement, il faudrait diminuer l'arbitraire politique et deuxièmement il faudrait mettre en place un système d'évaluation des performances des fonctionnaires et du développement de leur carrière (ibid.).

4.3.2 Formation professionnelle

Dans le contexte spécifique de la Roumanie, l'UE a demandé, depuis 1993, qu'une partie du budget soit alloué spécifiquement à un programme de formation des fonctionnaires publics. Il paraissait évident que, pour réussir l'intégration, il fallait allouer les ressources humaines nécessaires au bon fonctionnement de l'administration publique et du système judiciaire. Néanmoins, en 2001, ceci n'était pas encore réglé. Par exemple, les dépenses pour la formation faisaient toujours partie du même budget que pour les déplacements des fonctionnaires. Par ailleurs, dans d'autres pays de l'UE, comme le Portugal et l'Autriche, chaque fonctionnaire savait comment se servir d'un ordinateur, connaissait la législation communautaire et maîtrisait deux langues étrangères, ce qui n'était pas le cas en Roumanie.

Marius Opran, secrétaire d'État du Ministère de l'administration publique, précise en 2001 que, selon la loi en vigueur, seulement 1% du budget est alloué à la formation

³⁹ La loi du Statut des fonctionnaires publics s'applique, approximativement, aux 100.000 fonctionnaires publics et non au personnel ayant un statut contractuel ou statut spécial (Profiroiu et al., 2005 : 34).

professionnelle, dont un seul cours à l'intention des fonctionnaires, d'une durée d'une semaine par année (Chirieac et al., 2001 : 3). Opran, propose comme objectif, un projet de niveau universitaire, en vue de préparer 200 jeunes hauts fonctionnaires, qui iront faire des stages de six mois dans différents ministères occidentaux. À leur retour au pays, ils auraient un poste assuré, aussi qu'un plan de carrière, ce qui devrait renforcer leur motivation à travailler à la fonction publique (ibid.). De plus, Opran, annonçait qu'environ 20 millions de dollars seraient alloués à l'ANFP pour la création d'une base de données concernant les fonctionnaires, incluant les principes de rémunération et de promotion. Selon Opran, ces incitatifs représentaient un point de départ important dans la stratégie du Ministère de l'informatisation de l'administration publique centrale et locale, en expérimentant ainsi le concept d'e-gouvernement, soit l'accès en ligne à l'administration (ibid.).

Le perfectionnement des fonctionnaires, qui vise le renforcement de la capacité professionnelle déjà existante, représente en même temps un droit et une obligation des fonctionnaires. Dans cette perspective, la responsabilité principale revient à l'Institut national de l'Administration publique autant au niveau national que régional. Selon la législation actuelle, INA, créé en 2002, assure une formation continue obligatoire de 15 jours par année à chaque fonctionnaire. D'autre part, on compte plus de 20 programmes de formation dans ce domaine, tant dans des universités publiques que privées.

4.3.3 Évaluation et promotion

La réglementation législative votée en 2006 (Loi 251/2006) a ajouté une nouvelle disposition concernant le système de promotion au sein de la fonction publique qui se ferait uniquement sur la base de concours ou examens, organisés annuellement. Dans le même temps, il a été déterminé que la promotion au niveau de l'échelle salariale ne reposerait pas sur l'existence d'un poste vacant. Il convient de mentionner également l'introduction de la « promotion rapide » dans la mobilité des fonctionnaires par l'entremise de la délégation,

du détachement ou du transfert pour les postes vacants, tel qu'exigé par la Commission européenne dans son rapport d'octobre 2005.

Qu'en est-il de l'évaluation du rendement du personnel de l'administration publique. Celle-ci vise l'appréciation objective des résultats obtenus par les fonctionnaires, les possibilités de promotion, ainsi que la justification de certaines décisions concernant une éventuelle réduction du personnel. On constate que ce cycle de « formulation d'objectifs - réalisation - évaluation » ne s'applique pas en pratique. Par conséquent, la Commission a recommandé, en 2004, l'application générale de l'instrument « Common Assessment Framework (CAF⁴⁰) », conçu en 2000 au niveau de la Commission, et qui représente le cadre de l'évaluation de la fonction publique. Néanmoins, en 2005, cet instrument était peu connu dans les institutions publiques en Roumanie et encore moins utilisé. De plus, l'évaluation des performances professionnelles était perçue comme une appréciation subjective de la part du supérieur immédiat, basée en fait sur la relation entre supérieur et subordonné (Profiroiu et al., 2005 : 26). La vieille mentalité perdure.

4.3.4 Le cas des hauts fonctionnaires

Par ailleurs, la même Loi de 2006 a apporté une modification, rapidement contestée, de la loi du Statut des fonctionnaires concernant l'organisation du concours national afin de combler un poste de haut niveau. Le recrutement devrait se faire par une commission permanente composée de sept membres nommés par le Premier ministre. Les membres de cette commission ont des mandats fixes de 10 ans et demi. Cette procédure a soulevé un important débat quant à l'indépendance de « la commission permanente indépendante » étant donné que le Premier ministre ne devrait pas être responsable de la nomination de cette commission (Stan et Renert, 2007 : 36).

⁴⁰ CAF a été appliqué pour la première fois en Roumanie, en 2004, dans le cadre d'un projet pilote par le Ministère de l'administration et affaires internes. En se basant sur les résultats obtenus, on constate que l'implantation de cet instrument est très lente. Plusieurs ministères n'ont même pas appliqué le projet pilote (Profiroiu et al., 2005 : 14).

Certains hauts fonctionnaires étaient souvent recrutés à l'extérieur de l'administration publique parmi les personnalités du secteur privé ou les membres d'un parti politique, par exemple. Ces fonctionnaires quittaient leur poste lorsque leur parti n'était plus au pouvoir et retournaient à leurs anciennes fonctions en attendant le retour au pouvoir du parti pour ensuite retrouver leurs postes au ministère. La politisation reste toujours une des caractéristiques de la gouvernance de la fonction publique en Roumanie.

Il convient de mentionner que la loi sur le Statut des fonctionnaires publics (modifiée à plusieurs reprises) obligeait l'ensemble des fonctionnaires de haut niveau à suivre, avant 2009, un programme en administration publique afin qu'ils puissent conserver leur poste de cadre (Dragos et Neamtu, 2007 : 707). En général, les autorités paient les hauts fonctionnaires pour suivre ces cours. Par ailleurs, d'autres fonctionnaires, plus jeunes (30 ans en moyenne) s'inscrivent de leur propre initiative à ces programmes (ibid.).

Subsiste une autre question concernant le renouvellement des administrateurs venus remplacer l'ancienne génération. Il n'y a pas de données disponibles à ce sujet qui permettrait de répondre à cette question. Néanmoins, on doit signaler que les nouveaux spécialistes, formés grâce à des programmes organisés par le ministère des Affaires intérieures et de la réforme administrative, avec le soutien des projets de jumelage de l'UE, participent de plus en plus à la gestion de l'État. Ce sont parfois des spécialistes formés à l'étranger, précisément en vue d'occuper de postes de gestion, à leur retour. Toutefois, on remarque une faible intégration de ces jeunes spécialistes parmi les agents de l'État (Dragos et Neamtu, 2007 : 707). S'inscrivent en plus grand nombre à ce genre de programmes, les fonctionnaires de l'administration centrale et des directions régionales des ministères, tandis que ceux qui y participent le moins sont les fonctionnaires locaux issus des communes (ibid.).

Enfin, selon certains chercheurs, la perception générale est que l'ancienne génération contrôle toujours la formulation des politiques au sein de l'administration publique. Les jeunes spécialistes occupent seulement le premier échelon. De plus, la nouvelle génération

de spécialistes préfère « apprendre l'ancienne manière de travailler dans l'administration publique plutôt que de se distinguer et de comparer les anciennes techniques » (Dragos et Neamtu, 2007 : 708).

4.4 La Commission recommande l'adhésion de la Roumanie à l'UE

Dans son rapport du septembre 2006, la Commission fait une recommandation nuancée en faveur de l'adhésion de la Roumanie à l'UE, et ce, en raison des progrès enregistrés malgré certaines lacunes.

En premier lieu, il faut rappeler qu'après la chute de communisme, la situation en Roumanie était critique autant de point de vue économique, politique que social. Dans ce contexte, les exigences de la Commission en ce qui a trait à l'administration publique roumaine obligent à une amélioration rapide de cette dernière. À ces fins, l'UE apporte un important appui à la réforme qui, toutefois, ne rencontre pas le même support de la part des autorités roumaines, dont la priorité était, entre autres, la transition vers l'économie de marché.

En deuxième lieu, il convient de mentionner que le gouvernement roumain réalise peu à peu l'importance de la réforme administrative et il s'engage avec plus de fermeté dans ce processus, seulement suite aux critiques récurrentes de la Commission et des autres organisations internationales. Cependant, l'adoption des lois en ce sens s'est faite souvent sous forme d'ordonnance d'urgence ou de décision du gouvernement, parfois suite aux débats au Parlement. Ces modifications ont été imposées en l'absence d'une réelle opposition des syndicats, mais sous la pression de la Commission européenne. C'est à partir de l'an 2000 qu'on a constaté les premiers changements, un progrès significatif au niveau de l'adoption de lois, et ce, en suivant les exigences de l'UE.

En troisième lieu, l'évolution de l'administration publique roumaine de 1989 à 2009 se caractérise par un changement très lent des anciennes structures, centralisées et rigides. On

a également relevé la persistance et même le renforcement du bureaucratisme, des manifestations de corruption, de favoritisme et d'abus. Évidemment, ces lacunes ont freiné le processus de réformes. Néanmoins, certains changements ont été mis en œuvre, plus spécifiquement au niveau du statut de la fonction publique.

Bien souvent, il semble que dans les faits, les changements soient mineurs, car les normes pour mettre en place la nouvelle législation sont déficitaires ou parfois inexistantes. En ce sens, un aspect important qu'il convient de signaler est l'accès à la fonction publique, qui s'est fait, dans la majorité des cas, selon l'ancienne méthode communiste, une variante du népotisme, à la faveur des concours « déguisés ». Pour cette raison, il est possible de constater qu'en réalité, les changements importants sont souvent théoriques, là où la législation a épousé les exigences de l'UE.

Néanmoins, il n'en est pas moins vrai que l'administration publique roumaine a subi une transformation importante, à travers son processus d'adhésion à l'UE, si on la compare à celle qui existait avant 1990.

En ce sens, la Commission fait, dans son rapport de 2006, le bilan quant au degré de préparation de la Roumanie, en ce qui a trait à l'administration publique, pour son adhésion à l'UE. Elle signale, entre autres, que la réforme de l'administration publique est en bonne voie. La Commission souligne les progrès accomplis, tels l'adoption de la « Loi sur les finances publiques locale » et de la « Loi sur les fonctionnaires », qui modifie le statut de la fonction publique. L'objectif de celles-ci est de compléter le cadre juridique, dont la finalité vise la décentralisation administrative. On constate une nette amélioration des processus de recrutement et également une redéfinition des droits et responsabilités des fonctionnaires et des hauts dirigeants, l'ensemble visant la dépolitisation du service.

La Commission note également une amélioration au niveau de la planification et de la coordination de la réforme. À cette fin, les autorités roumaines ont rédigé un manuel qui permettra de procéder à la planification stratégique au niveau des ministères et du

secrétariat général du gouvernement grâce à un cadre précis pour « l'élaboration et la coordination des politiques publiques avec la participation active de la société civile »⁴¹.

La Commission rapporte que la lutte contre la corruption s'est intensifiée, soulignant ainsi l'ouverture d'enquêtes pénales et le prononcé de mises en examen. Néanmoins, la Commission recommande « davantage de mises en examen, de procès, la condamnation définitive des coupables et l'imposition de peines dissuasives dans les cas de corruption de haut niveau », nécessaires pour garantir les progrès enregistrés récemment. À ces fins, toute la classe politique roumaine devrait s'engager dans la lutte contre la corruption et veiller à la stabilité du cadre juridique et institutionnel requis.

Malgré les progrès enregistrés par la Roumanie, l'idée que « certains aspects demeurent toutefois préoccupants » revient souvent dans ce rapport de la Commission. La Commission est préoccupée de ce que la « Loi sur la rémunération unitaire des fonctionnaires » n'a toujours pas été adoptée. Qui plus est, l'utilisation des ordonnances d'urgence pour l'adoption des nouvelles lois est devenue une pratique courante pour le gouvernement roumain.

Bref, la recommandation de la Commission est favorable mais nuancée, parce qu'il y a autant d'aspects positifs que de problèmes. Bruxelles considère que, pendant le processus d'adhésion à l'UE, l'administration publique roumaine a connu une transformation suffisamment importante pour permettre à la Roumanie de jouer son rôle au sein de l'Union européenne.

⁴¹ Commission européenne, septembre 2006.

CHAPITRE V – VÉRIFICATION DE L'HYPOTHÈSE

La Roumanie est un pays bouleversé par un passé qui traîne l'héritage d'une « dictature légionnaire », suivie par une autre encore plus dure, la dictature communiste de Ceausescu, qui a duré environ 22 ans. Dans ce contexte, l'administration publique a subi des modifications importantes en passant du modèle germanique au modèle soviétique, non démocratique et non professionnel. En 1989, l'administration publique en Roumanie se caractérise par une centralisation extrême et une fonction publique « déprofessionnalisée », politisée et corrompue.

La Roumanie et son administration publique, profondément touchées par cette longue dictature, se relèvent difficilement de leur lourd héritage communiste. En fait, la réforme administrative y a débuté relativement tôt, en 1991, avec l'adoption de la nouvelle Constitution démocratique qui établissait les principes de base de l'administration publique, telles que la décentralisation, la déconcentration des services publics et l'autonomie locale. La situation précaire dans laquelle se trouvait le pays après la chute du communisme a incité les dirigeants à mettre l'accent et la priorité d'abord sur la transition démocratique et ensuite sur les réformes économiques, laissant ainsi de côté l'administration publique.

Dans les années suivantes, les autorités roumaines ont tenté de lancer la réforme administrative en adoptant des lois nécessaires à la mise en œuvre de l'acquis communautaire, tel qu'exigé par l'Union européenne, mais sans avoir adopté une ligne claire et précise concernant la réforme désirée. Souvent les décisions ont été prises en réaction à la pression internationale et sans nécessairement tenir compte de la réalité interne. L'absence d'une stratégie claire de la part des autorités roumaines explique le manque de cohérence et la coordination imprécise du processus de la réforme.

À la lumière de cette analyse du changement de l'administration publique en Roumanie, une question se dessine : le processus d'adhésion a-t-il, ou non, joué un rôle dans ce

changement ?

L'état extrêmement précaire de l'administration publique roumaine des années 90 nous a convaincus d'émettre une hypothèse : cette administration publique nécessiterait une transformation totale afin que le pays puisse s'intégrer à l'Union. De plus, compte tenu du contexte post-communiste difficile autant sur le plan politique, qu'économique et social, l'administration publique devrait accepter l'ingérence de l'Union européenne et se voir imposer une transformation accélérée. Ce passage était absolument nécessaire si la Roumanie voulait s'aligner sur les nouveaux standards européens, tel qu'exigé par l'implantation de l'acquis, pour réussir son intégration à l'UE.

La présente section s'axe autour de la question générale de cette recherche et vise essentiellement à vérifier l'hypothèse de base. Dans un premier temps, nous reverrons les résultats du dialogue entre Bruxelles et Bucarest autant sous l'angle de la conditionnalité que de l'eupéanisation. Nous poursuivrons avec une brève analyse des démarches de la Roumanie en matière d'administration publique. Enfin, nous procéderons à l'étude de l'impact du processus d'adhésion sur la transformation de l'administration publique.

5.1 Les résultats du dialogue entre Bruxelles et Bucarest envisagés sous l'angle de la conditionnalité

Les pays qui désirent adhérer à l'Union européenne doivent faire la preuve de leur capacité à respecter la « conditionnalité » imposée par celle-ci. En d'autres termes, pour que les pays membres soient admis, ils doivent se plier aux conditions d'adhésion fixées par l'UE.

5.1.1 Conditionnalité, facteur de l'adhésion à l'UE

La « conditionnalité » de l'UE représente l'ensemble des exigences que les pays candidats doivent respecter afin de franchir les différentes étapes de leur cheminement relatif à l'intégration européenne. Autrement dit, l'intégration des candidats est négociée sur la base de la mise en œuvre de critères politiques (institutions garantissant la démocratie),

économiques (une économie de marché viable) et l'« acquis » communautaire (un ensemble de principes politiques et de décisions juridiques bien précis qui caractérisent l'UE).

L'expansion multidimensionnelle de l'Union a imposé aux nouveaux candidats une législation plus imposante, qui resserrait les critères d'adhésion en multipliant les conditions, et ce, en raison des disparités importantes entre les pays membres et les pays candidats. Dans un environnement de mutations politiques et économiques, c'est à Copenhague, en juin 1993, que l'UE a établi des critères pour évaluer les progrès des candidats en vue d'une éventuelle intégration. L'UE apparaît tel un « étalon de mesure de la réussite des changements post-communistes. Bruxelles dit la norme politique et sociale; elle dit la manière dont le cheminement futur des candidats devrait être écrit » (Ragaru, 2003 : 104). Ainsi, les candidats de 2004 et de 2007 ont dû faire face à une nouvelle conditionnalité, plus contraignante. L'aboutissement désiré était que ces pays puissent mettre en œuvre la législation de l'Union. C'est dans cet esprit que la transposition de l'acquis communautaire est devenue la référence dans l'évaluation des pays candidats dans leur cheminement vers l'Union européenne.

L'intention principale à l'origine de la nouvelle conditionnalité quant à l'administration publique était de créer de saines structures administratives chez les États candidats. Toutefois, à l'époque, il n'existait toujours pas « d'acquis » communautaire dans le domaine de l'administration publique défini et reconnu comme tel. C'est pour cette raison qu'on note l'apparition du nouveau critère bureaucratique, la « capacité administrative », dans l'Agenda 2000, devant les déficiences administratives des candidats. Dans cette optique, la Commission a mis en place le Programme PHARE et établi les jumelages. En même temps, elle a confié à SIGMA⁴² la responsabilité du développement des critères d'évaluation et des capacités administratives horizontales chez les candidats.

⁴² Programme de soutien pour l'amélioration de la gouvernance et du management géré par l'OCDE qui révèle les critères d'évaluation des capacités administratives, formulés à la demande de la Commission (Dimitrova : 2002 : 82)

Dans le cas spécifique de la Roumanie, le respect de la conditionnalité a immédiatement mis en lumière des besoins accrus au chapitre de l'administration publique, étant donné les difficultés importantes relevées dans ce secteur. Certes, après 1989, la réforme de l'administration publique était devenue un besoin réel pour la Roumanie, lorsque son système centralisé a commencé à étaler ses faiblesses. Dans le but de répondre aux exigences de l'adhésion, la Roumanie s'est vue imposer par l'Union une transformation totale de son administration publique.

5.1.2 La mise en œuvre de la conditionnalité « favorisée » par les subventions et l'aide technique de l'UE

Les évaluations, par la Commission, de la capacité administrative en ce qui concerne la transposition de l'acquis ont situé la Roumanie au premier rang des candidats aux projets de jumelage. Grâce à ces projets, l'UE entend aider la Roumanie à surmonter ses difficultés.

Dès lors, le pays bénéficie de plusieurs Programmes (Phare) et de projets de jumelage, surtout avec la France, destinés à renforcer sa capacité institutionnelle. Dans le cadre de ces projets, l'administration publique roumaine a dû faire appel à des spécialistes, les Conseillers préadhésion (CPA).

Ramona Coman, signale que, dans quasiment tous ces programmes, l'impact de l'Union est diffus. L'auteure conclut que les jumelages, en tant que mécanisme de promotion du changement, nécessitent un réajustement, conforme à la réalité du pays. Il semble donc que l'UE n'a toujours pas réussi à définir un modèle concret d'administration publique européenne susceptible de s'appliquer à la Roumanie (Coman, 2006 : 1000).

5.2 Les résultats du dialogue entre Bruxelles et Bucarest envisagés sous l'angle de l'eupréanisation

Le pays candidat qui s'engage à mettre en œuvre la « conditionnalité » imposée par l'Union européenne entre dans un processus qu'on appelle eupréanisation. Autrement dit, l'eupréanisation fait référence au processus par lequel la politique interne d'un pays membre s'adapte aux décisions et mécanismes politiques de l'Europe.

5.2.1 L'eupréanisation, facteur du parcours de l'adhésion à l'UE

L'intégration de la Roumanie dans l'UE implique l'insertion du pays, incluant ses institutions et sa fonction publique, dans le processus d'eupréanisation exigeant la conformité économique, financière et juridique, telle que décrétée par l'UE. Pour converger vers ces pratiques édictées par l'UE, la conditionnalité dicte des choix ; en même temps, elle évolue selon le rythme des changements issus du processus de l'eupréanisation.

Ce qui se joue en définitive dans le processus d'eupréanisation, c'est la négociation entre l'UE et la Roumanie et qui aboutit à un compromis. La mise en œuvre de l'acquis communautaire doit en théorie appartenir au Parlement, au gouvernement, aux autres organismes gouvernementaux, ONG, syndicats, partis politiques. Dans le processus de négociation, le dialogue entre la société civile et les acteurs sociaux est complètement ignoré. Les institutions responsables de la négociation élaborent les documents de position de la Roumanie, dont les rapports sont ensuite intégrés dans un document final, et ce, sous la direction du ministère de l'Intégration européenne. Les documents ont d'abord été soumis au gouvernement et ensuite au Parlement « pour information ».

À la lumière de ces constats, il est évident que le processus d'eupréanisation a eu une influence majeure sur la réforme du management public et de l'administration publique de la Roumanie. Dans ce sens, la pression de l'UE en vue du renforcement des capacités administratives imposait l'obligation de mettre en place une fonction publique professionnelle et dépolitisée. La Roumanie ne disposant pas de loi sur la fonction publique

a été soumise à la logique de la conditionnalité, tel que prévu dans l'Agenda 2000. Par conséquent, la Roumanie a dû investir dans la formation et la professionnalisation de la fonction publique, incluant les hauts fonctionnaires. Ayant élaboré de nouvelles lois, en respect des exigences de l'eupréanisation, la Roumanie a tenté d'améliorer le niveau de compétence dans la fonction publique. Néanmoins, l'héritage du passé a influencé sur l'évolution de la réforme de la fonction publique, faisant en sorte que le résultat désiré n'a pas été obtenu en totalité. C'est donc en référence à cet héritage communiste, d'une part, et au processus d'eupréanisation, d'autre part, que les identités des acteurs politiques concernés se sont façonnées. La conditionnalité a joué un rôle contraignant et important pour modeler le point de vue des acteurs responsables de la réforme de la fonction publique.

5.2.2 Influence du jumelage et contacts avec les experts

En recourant aux jumelages institutionnels, ou « *twinning* », l'Union européenne a comme objectif de développer la capacité administrative des pays candidats, visant ainsi l'eupréanisation de l'administration publique.

Dans le cadre des jumelages, des fonctionnaires d'États membres sont détachés en qualité de Conseillers préadhésion (CPA), pour une période allant jusqu'à deux ans, dans les pays candidats. Les CPA sont chargés de partager leur expertise quant à la mise en œuvre de l'acquis avec l'administration publique de ce pays. Nous avons déjà signalé que le principal partenaire dans ces projets a été la France et le second, la Hollande, et ce, en raison du manque d'engagement des autres pays membres. Ce fait a eu un certain impact sur les jumelages et a inquiété la Commission qui a dû encourager les autres pays à y participer afin d'éviter toute « domination » française.

L'état critique de l'administration publique en Roumanie a fait de ce pays un des principaux participants aux jumelages, ce qui explique la multitude de programmes PHARE dont le pays a bénéficié, avant et après son adhésion à l'UE. La Commission joue un rôle

important dans la conception des projets de jumelages, « Bruxelles définissant le cadre juridique, financier et de procédure tandis que les priorités et les objectifs spécifiques sont fixés en concertation avec la Délégation roumaine » (Papadimitroiu et al., 2003 : 68).

Le directeur du projet de l'État membre a la responsabilité de concevoir, superviser et coordonner cette démarche, en collaboration avec le directeur du projet du pays candidat. En même temps les deux directeurs supervisent la mise en œuvre du projet dont le CPA est responsable.

Les CPA ont signalé que la mise en œuvre de projets a été influencée par les facteurs internes : la nature politisée de l'administration publique roumaine, la culture institutionnelle, la bureaucratie et la corruption. Pour leur part, les fonctionnaires roumains ont déploré que souvent l'attitude des CPA était trop arrogante.

Selon Ramona Coman, « le *twinning* » ne reflète pas un modèle imposé par l'UE, mais bien « les avis et l'expertise offerts par des experts nationaux, influencés par le passé de leur pays et par leur nationalité » (Coman, 2006 : 1000). Pour sa part, Papadimitroiu souligne que, dans le cadre de plusieurs projets, « l'ambition excessive des objectifs et l'irréalisme des résultats attendus » sont des motifs pour lequel cet instrument n'a pas atteint le but visé, soit le développement de la capacité administrative (Papadimitroiu et al., 2003 : 73).

L'expérience des jumelages en Roumanie a cependant suscité des commentaires positifs. Les évaluations de la Commission, de la Cour des comptes et des audits indépendants ont relevé que la mise en œuvre de nombreux projets dans ce pays peut être considérée comme une réussite.

5.3 Les démarches de la Roumanie

Les critiques de la Commission européenne et des autres organisations internationales ont mobilisé le gouvernement roumain pour accélérer le rythme de la réforme de l'administration publique. C'est seulement après l'an 2000 qu'on constate les premiers

changements importants au niveau de la législation, dont le but était l'amélioration de la capacité administrative. Le défaut ou le long délai des autorités roumaines de mettre en place la nouvelle législation, sans parler de l'ancienne mentalité communiste, toujours présente, explique la relativité du changement.

Le cadre institutionnel du processus d'harmonisation en Roumanie a été le domaine réservé du gouvernement qui devait élaborer les plans à ce sujet en appliquant les informations reçues des institutions européennes, et, par la suite, soumettre des projets de loi pour la transposition de l'acquis communautaire. Pour sa part, le Parlement intervient au stade des débats et de l'adoption des actes législatifs, mais également, lorsqu'il vérifie au préalable si les projets présentés sont conformes à l'acquis communautaire. En fait, cette étape préliminaire, lorsqu'un projet de loi est approuvé, incombe au Conseil législatif, organe consultatif spécialisé du Parlement (Bodea Bolbos, 2010 : 16). Par la suite, l'administration publique est responsable de la mise en œuvre de l'acquis, en exigeant une démarche concertée de la part des ministères, mais aussi une réelle coopération entre les ministères et les autres organes centraux spécialisés, à la recherche de la cohérence dans l'implantation de l'acquis à l'échelle nationale (ibid.)

Dans son rapport de 2002 sur les progrès de la Roumanie vers l'adhésion, la Commission observe l'existence « de nombreux secteurs où la faiblesse de l'administration suscite de graves préoccupations »⁴³. Dans le même ordre d'idées, Papadimitroiu et al. constatent le manque d'intérêt ou même l'opposition de certains ministères au bon déroulement de ces projets :

Les ministères et les hauts fonctionnaires ne sont toujours pas intéressés par les projets et, par conséquent rechignent à mettre à disposition les ressources financières et humaines nécessaires. Dans certains cas, le projet n'est pas perçu comme un projet du ministère mais comme un projet imposé par l'administration ou le ministère de l'Intégration européenne et peut, à ce titre, susciter des réactions de rejet (...) À cela, s'ajoutent les relations entre les Directeurs de projet (habituellement des secrétaires d'État) et le ministre. (...) Il arrive que

⁴³ Commission européenne, 2002, p.144

la Délégation de la Commission mentionne au ministère de l'Intégration européenne le manque d'engagement d'un ministère et que des réunions *ad hoc* soient organisées pour discuter du problème (Papadimitroiu et al., 2003 : 74).

En fait, il s'agit d'un double problème d'engagement et de pérennité. C'est en raison de cette lacune que les progrès ont été forts lents et « selon certains interlocuteurs, le gouvernement n'a réellement pris conscience de la nécessité d'une réforme qu'en 2000-2001 » (Papadimitroiu et al., 2003 : 79).

Heureusement, sous la pression de l'Union européenne, le gouvernement roumain a fini par accepter l'importance de la réforme administrative et a procédé à l'élaboration des nouvelles lois en respect des exigences de l'eupéanisation.

La décentralisation qui avait débuté, en 1991, grâce à la Loi sur l'administration locale, a connu un réel progrès avec l'adoption, en 2003, de la Loi des finances publiques et du Code fiscal qui visent la décentralisation financière.

Le statut de fonctionnaire a connu un changement important, par l'adoption en 1991, de la Loi sur l'embauche des salariés sur la base de critères de compétence. Ce processus a continué avec l'adoption, en 1999, de la Loi sur le statut général des fonctionnaires publics et a été précisé, en 2008, par la Loi des Salaires unitaires de la fonction publique, modifiée à plusieurs reprises. Malgré le fait que la réglementation pour la mise en œuvre de cette législation a été retardée, la Commission européenne a reconnu que la réforme administrative a connu une amélioration significative.

Il ne faut pas oublier que de nouvelles institutions démocratiques ont été mises en place afin d'appuyer la réforme de l'administration publique. Il s'agit de l'Agence nationale des fonctionnaires publics (ANFP), responsable de gérer la fonction publique, de l'Institut national de l'administration (INA) qui assure la formation continue des fonctionnaires, mais également de l'École nationale d'études politiques et administratives (ENEPA), ayant un rôle important dans la formation des nouveaux fonctionnaires.

5.4 Appréciation des résultats

Évaluer scientifiquement la nature et l'ampleur de la transformation de l'administration publique en Roumanie – objectif de cette recherche – suppose l'accès à des données précises et à des compilations de nature statistique. Dès le début de cette démarche, il a fallu se rendre à l'évidence : il est impossible de dénicher de tels renseignements au sujet de l'appareil administratif dont hérite la Roumanie au lendemain du changement de régime, début des années 1990. L'administration publique n'était pas une priorité du gouvernement sous Ceausescu et elle ne faisait pas l'objet d'un suivi ou d'un monitoring le moins systématique.

Durant les années où s'est déroulé le long processus d'adhésion à l'UE, la transformation de l'administration publique en un cadre professionnel et apolitique est peu à peu devenue une priorité du gouvernement de Bucarest. Encore ici, il est pratiquement impossible de dénicher des répertoires, des compilations qui permettraient de mesurer, à tout le moins de tenter d'évaluer systématiquement les changements enregistrés au sein de l'administration publique, nationale et locale. L'heure était à l'action, en raison des exigences de plus en plus pressantes de la Commission européenne.

A défaut de données concrètes et de faits «durs», pour plagier l'expression anglaise, force est de se replier d'abord sur l'évaluation dressée en bout de piste par la Commission européenne qui avait fait de la transformation de l'administration publique roumaine une condition fondamentale à l'adhésion de ce pays. De même, s'avère très utile le recours aux appréciations proposées par les chercheurs qui se sont penchés sur cette dimension du cheminement de la Roumanie depuis l'éviction de Ceausescu. Ces appréciations permettent de mieux asseoir les conclusions que l'on peut dégager du survol déjà esquissé de l'évolution de l'administration publique durant les deux décennies sous observation. Cette conclusion prendra tout son sens lorsque située dans le mouvement analogue vécu au sein des autres pays de l'Europe de l'Est qui ont intégré l'Union européenne dès 2004.

5.4.1 Par la Commission européenne

D'une manière générale, la Commission européenne a signalé, dans son rapport de mai 2006, les progrès importants intervenus dans l'implantation de l'acquis en Roumanie. Des jumelages seront encore lancés en 2006 afin de continuer le renforcement de la capacité administrative et institutionnelle du pays. De plus, des modalités de transition seront mises en place pour consolider les capacités administratives du pays pendant la première année suivant l'adhésion.

Dans son rapport de septembre 2006, la Commission souligne le fait que la lutte contre la corruption s'est accélérée. Néanmoins, afin d'assurer les progrès enregistrés récemment, la Commission recommande à toute la classe politique roumaine de s'engager dans la lutte contre la corruption et de veiller à la stabilité du cadre juridique et institutionnel.

Quant à l'administration publique, la Commission fait le bilan quant au degré de préparation de la Roumanie pour son adhésion à l'UE : la réforme de l'administration publique est en bonne voie. Plusieurs lois ont été adoptées, dont la « Loi sur les finances publiques locale » et la « Loi sur les fonctionnaires », qui ont apporté une nette amélioration aux processus de recrutement et également une redéfinition du statut des fonctionnaires et des hauts fonctionnaires, l'ensemble de ces mesures visant aussi la dépolitisation du service.

Malgré les progrès accomplis, l'idée que « certains aspects demeurent toutefois préoccupants » revient souvent dans le rapport de la Commission, tel un leitmotiv. Cette dernière dit sa préoccupation parce que la « Loi sur la rémunération unitaire des fonctionnaires » n'a toujours pas été adoptée. De plus, l'utilisation des ordonnances d'urgences pour l'adoption de nouvelles lois est devenue une pratique courante pour le gouvernement roumain.

Enfin, suite à ce bilan final quant au degré de préparation de la Roumanie pour son

adhésion à l'UE, la Commission recommande l'adhésion, tel que prévu, en 2007.

Après l'entrée effective de la Roumanie au sein de l'UE, le rapport de juillet 2008 de la Commission souligne que le gouvernement roumain ne s'implique pas suffisamment afin de combattre la corruption. Dans ce sens, il convient de rappeler que, dans un rapport publié le 26 juillet 2006, la Cour des Comptes européenne, concernant les difficultés rencontrées par la Roumanie, a montré du doigt la Commission pour avoir « surestimé la capacité de gestion et (...) fixé (...) des objectifs et des délais trop ambitieux » (Badan et al., 2009, 108).

5.4.2 Par les experts

Pour ce qui est de chercheurs et analystes, l'opinion générale est que des améliorations significatives ont été réalisées en Roumanie, surtout après les années 2000. Il n'y a pas de doute qu'un réel progrès a été accompli au chapitre de l'administration publique à la faveur du processus d'adhésion à l'UE. On souhaite que la révision législative soit poursuivie, dans le but de bien encadrer la réforme de l'administration publique. On espère également que la « vieille mentalité » soit graduellement remplacée par les nouvelles pratiques modernes d'une administration publique saine et efficace.

Jan-Hinrik Meyer-Sahling (2011) explique qu'en raison du lourd héritage communiste qui caractérise les pays de la vague 2004-2007, le Nouveau Management Public ne s'appliquera pas immédiatement à la réforme de l'administration publique de ces pays :

The critical perspective of EU policy on the new public management reflects the assumption that the delegation of discretion to managers was not suitable for former communist countries. The legacy of over politicization and the weakness of the rule of law meant that too early, too much new public management could be a risky choice leading to unpredictability and even corruption in the CEECs. At the time of developing the European principles and the SIGMA baselines, there was a general consensus among academics and EU policymakers that the administrations in the CEECs needed to 'Weberianize' first before they could take in a greater dose of managerialism (Meyer-Sahling, 2011: 240).

5.4.3 Tentative d'évaluation globale

À la lumière de ces appréciations et des observations dégagées de l'impact de la conditionnalité et de l'eupéanisation dans la section précédente, on tentera maintenant de répondre à la question principale de cette recherche : en quoi l'eupéanisation et la conditionnalité ont-elles influencé la réforme du management public et de l'administration publique de la Roumanie ?

La Roumanie a engagé de façon incohérente son processus d'intégration à l'Union en 2001. Ce pays se plie aux exigences de la Commission en intensifiant ainsi le processus d'harmonisation de la législation nationale avec celle de l'UE. La course à l'adhésion a engendré beaucoup de changements institutionnels. La responsabilité des travaux d'harmonisation appartenait autant aux autorités centrales que locales.

S'il n'y a pas de normes communautaires imposant des standards au chapitre de l'administration publique, l'attention de la Commission s'est cependant concentrée sur la capacité des pays candidats d'appliquer la réglementation comprise dans l'acquis existant. Cette attention a incité les autorités à prendre les mesures nécessaires pour accélérer les réformes administratives, chaque pays à son rythme.

Il est pertinent de soulever les questions suivantes : quel est l'impact de l'héritage de l'ancien modèle bureaucratique communiste sur la réforme de l'administration publique en Roumanie? Quelle est l'importance de la culture institutionnelle dans le processus d'adhésion et comment cette culture influence-t-elle la transformation de l'administration publique ? Dans quelle mesure les influences extérieures agissent-elles sur la réforme de l'administration publique en Roumanie? Se réfère-t-on spécifiquement à l'eupéanisation?

La réponse à ces questions a déjà été esquissée : le lourd héritage communiste a complètement sclérosé l'administration publique roumaine pendant la première période de dictature, situation qui s'est encore aggravée sous Ceausescu. Pour cette raison, le système

administratif roumain s'est relevé plus difficilement que celui d'autres pays où l'influence communiste a peut-être été moins profonde.

Cette idée a été confirmée même par les commentaires et critiques des CPA dans le cadre de « jumelages » où la bureaucratie a été identifiée comme un frein dans le développement de la réforme. La culture organisationnelle, qui se caractérise, même de nos jours, par la « vieille mentalité » au sein de la fonction publique roumaine, s'oppose toujours au changement. Paradoxalement, celle-ci a réussi à influencer même les jeunes fonctionnaires formés selon les pratiques modernes.

Dans le cadre de cette recherche, on a insisté sur le fait que, face aux critiques récurrentes qui apparaissaient dans les rapports de l'UE, les autorités roumaines ont compris l'importance de la réforme de l'administration publique. C'est ainsi qu'après 2002, on commence à voir les premiers signes positifs quant à la conditionnalité, qui va de pair avec l'eupéanisation. Certes, toutes ces interventions externes, de la Commission, de la Banque mondiale ou du FMI, qui se réfèrent spécifiquement à l'eupéanisation, ont apporté des améliorations ; toutefois, elles n'ont pas réussi à éliminer tous les obstacles.

D'autres facteurs ont eu une influence sur l'évolution de la réforme administrative. Le climat politique de 1989 à 2009 en Roumanie a été plus « troublé » que dans les autres pays ex-communistes, étant donné que les néo-communistes ont été au pouvoir plus longtemps qu'ailleurs. C'est de 1996 à 2000, et ensuite à partir de 2004, qu'on remarque un changement significatif au niveau politique. Le vainqueur des élections de 2004, le président Traian Basescu, s'est engagé fermement dans la lutte contre la corruption et en faveur de la mise en œuvre de l'acquis communautaire. Bien que le Président (toujours au pouvoir) et ses gouvernements ont été très controversés, ils ont néanmoins réussi à apporter les changements les plus significatifs au niveau législatif relativement à la réforme de l'administration publique. La détermination politique du président Basescu a fait la différence face aux gouvernements précédents à qui a toujours fait défaut la volonté

politique en ce sens.

L'influence internationale, exercée sous la forme de pressions visant à orienter le processus d'adhésion de la Roumanie vers les standards européens, a contribué de façon importante à la réforme de l'administration publique. De nos jours, on reconnaît la présence d'une nouvelle administration publique, qui toutefois aura encore besoin de temps pour devenir réellement professionnelle et dépolitisée, si l'on tient compte du fait que le pays est toujours en voie de transition, en raison de son lourd héritage communiste.

Dans ce sens, Klaus Brill⁴⁴, présente, en 2011, l'image du système public roumain comme un système encore contrôlé par le « népotisme », pratique qui existe déjà dans d'autres pays comme la Grèce ou l'Italie. Autrement dit, pour entrer dans la fonction publique et ensuite y progresser, toute personne doit posséder des « pile » expression roumaine qui désigne des contacts à l'intérieur de l'administration publique. Selon l'auteur, les statistiques montrent qu'au cours des treize dernières années, plus de la moitié des 63. 000 nouveaux fonctionnaires ont obtenu leur poste « par la porte arrière », notamment grâce à des relations de famille, d'amitié ou de partisanerie. De plus, la plupart n'ont ni expérience, ni qualifications; certains ont même été nommés dans des postes de gestion. Il y a quelques mois, Klaus Brill (2011) ajoute que, « suite aux accords intervenus entre l'État roumain et le FMI visant l'assainissement du budget d'État », il y aura bientôt un plan de restructuration de la fonction publique. En suivant cette idée, l'auteur cite le président Traian Basescu qui espère que ces gens là seraient les premiers à être congédiés. Le président ajoute que ce phénomène de « népotisme » a une conséquence néfaste pour les affaires publiques, entraînant une gestion incompétente et des pertes importantes au niveau financier.

À la lumière de nos recherches nous pouvons affirmer, qu'autant la conditionnalité que l'eupéanisation ont eu une influence significative sur l'administration publique roumaine.

⁴⁴Tiré du DW – WORLD.DE, DEUTSCHE WELLE, article apparu le 8 août 2011 dans le journal Süddeutsche Zeitung.

http://www.dw-world.de/dw/article/0,,15302930,00.html?maca=rum-CB_rom_evz_new-5743-html-cb

Il est évident qu'après un début de réforme fort lent, l'administration publique en Roumanie, pays sous-développé au début des années 90, a subi, en suivant les exigences de l'UE, une transformation importante de son administration publique, durant le processus qui a mené à son adhésion, en 2007. La Roumanie dispose, de nos jours, de lois efficaces, inspirées des expériences européennes, mais en même temps, elle est partiellement dépourvue de la volonté politique de les appliquer.

5.4.4 La Roumanie et les autres pays de l'Est

L'évolution des politiques dans le cadre du processus d'eupéanisation a illustré un fait : l'adhésion des candidats du dernier élargissement, dont la Roumanie, s'est révélée une expérience unique autant pour l'Union que pour les pays candidats. Les deux parties ont dû s'adapter et mettre en place, en les testant pour la première fois, de nouveaux mécanismes conçus spécialement pour faciliter la réforme visée dans ces pays.

Jan-Hinrik Meyer-Sahling (2007) considère que la dynamique de la réforme de l'administration publique diffère en fonction du climat politique de chaque pays. Autrement dit, le mode de transition depuis le régime du communisme et les résultats des premières élections démocratiques ont eu un impact majeur sur l'évolution de cette réforme :

Par exemple, les ressemblances qui existent dans les lignes de partage entre les forces ex-communistes et anticomunistes en Pologne, en Roumanie et en Bulgarie peuvent laisser penser que des mécanismes similaires d'articulation entre l'héritage du passé et les évolutions des fonctions publiques post-communistes seront identifiables dans ces pays (...) La Hongrie a été le pays le moins soumis au principe de conditionnalité de l'UE en matière de réforme de la fonction publique. Les conditions d'influence continue du passé, bien qu'indirectes, pourraient ainsi avoir été plus favorables que dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale. Le passage du statut de candidat à celui de membre signifie toutefois que l'administration hongroise reste soumise à un impératif permanent d'adaptation (Meyer-Sahling, 2007: 67).

La demande des « pays de l'Est », a obligé l'UE à redéfinir son identité. C'est ainsi qu'elle affiche une nouvelle orientation sociale, dans la Déclaration de Nice et la Stratégie de Lisbonne, visant, entre autres, une réconciliation entre les pays de l'Europe centrale et de

l'Est. Certes, le facteur historique a un rôle majeur dans la réforme administrative, mais on observe également une marginalisation de l'administration publique face à la sphère politique.

D'après Dimitrova, l'UE ne réussit pas à atteindre totalement ses objectifs de construction institutionnelle et structurelle. Pour l'auteure, le cas des capacités institutionnelles indique que « la gouvernance de l'élargissement est très différente des autres modes de gouvernance qui existent à l'intérieur de l'Union ou de ses États membres, dont les institutions étatiques ne sont pas en profonde transformation » (Dimitrova, 2002 : 8). Pour sa part, Verheijen affirme que l'absence d'une « approche méthodique et détaillée de l'administration », la politisation du processus de réforme administrative et la forte pression exercée par les bailleurs de fonds, tant la Banque Mondiale que l'UE, font en sorte que la conditionnalité imposée est incohérente et nuit à la réussite de la réforme des candidats. La conséquence de cette situation explique le retard administratif accusé par tous les candidats, et ce, même après leur adhésion. C'est la leçon dont l'acteur européen devra tenir compte à l'avenir :

The extent to which the local administrative and political élites are familiar with the Union's institutions, norms and policies, is one indicator of how advanced the process is. Learning must be, by definition, a two-way process and the EU must show it is both a good student and a qualified teacher (Anastasakis et Bechev, 2003 : 17).

Dans cette optique, Therrien (2009) souligne que l'Union « n'a pas saisi ou n'a pas su opérationnaliser adéquatement l'importance de saines structures administratives chez les candidats pour qu'ils puissent mettre en œuvre les mesures de législations de l'Europe communautaire » (Therrien, 2009 : 137). Selon l'auteur, « les candidats de 2004 ont montré peu de capacités administratives horizontales et le contexte politique dans lequel ils évoluent est relativement instable, situation qui s'explique par le vide laissé par l'effondrement de l'Union soviétique » (ibid.). De ce fait, l'Union est demeurée impuissante face au défi sans précédent de la ronde d'adhésion de 2004. Enfin, l'auteur conclut que, malgré l'existence d'une sorte d'espace européen, « toutefois, du point de vue strict de

l'administration publique, celui-ci est absent » (2009 : 146).

Cette transformation assez complexe visée par les pays ex-communistes, dont la Roumanie, a représenté un grand défi pour l'UE qui n'était pas équipée pour relever ces déficiences. Bien que l'Union ait mis en place plusieurs mécanismes de réforme, elle aurait échoué au chapitre de l'administration publique, faute de n'avoir pas réussi à créer un modèle européen d'administration publique.

D'où une conclusion sous forme d'hypothèse : l'Union européenne n'aurait pas réussi à modeler l'administration publique des candidats, ni à bien définir l'ensemble des réformes à mettre en place. Elle aurait échoué au chapitre des capacités administratives horizontales, également appelées critères bureaucratiques. Étant donné l'héritage soviétique, les candidats de 2004 avaient besoin d'un encadrement spécifique quant au respect de la conditionnalité, mais également d'un support dans la modernisation et la transformation de leur administration publique, qui s'est avérée en fait inadéquate à de nombreux points de vue. Néanmoins, il est évident que, malgré un tel modèle, les administrations publiques ont subi de profondes transformations qu'il est impossible de négliger.

Après la chute du communisme, le parcours de l'administration publique roumaine vers la finalité européenne est comparable à celui des autres pays ex-communistes, si l'on tient compte du fait qu'en 1990, celle-ci était déficitaire à tous les niveaux : déficiences de la structure gouvernementale, absence d'expertise de la fonction publique, vieille mentalité, incapacité managériale dans l'utilisation des fonds européens et manque de volonté politique. Le « cheminement institutionnel » a joué un rôle essentiel dans le cas de ces pays lourdement touchés par l'héritage communiste. Le système au complet, dont les institutions politiques et l'administration publique, est imprégné de la mentalité communiste, très difficile à changer après 50 ans de règne sans partage.

Le poids de cet héritage dans chaque pays explique sans doute la différence entre la Roumanie et les autres pays ex-communistes en ce qui concerne l'évolution de

l'administration publique. En fait, nous considérons que, tenant compte de la réalité roumaine, la réforme dans ce pays devait suivre une stratégie sur quatre plans : le plan stratégique qui vise à redéfinir le rôle de l'État; le plan légal qui doit restructurer le système législatif; le plan organisationnel qui vise la réduction de la hiérarchie; et finalement le plan culturel qui doit redéfinir le système de valeurs des politiciens, des fonctionnaires et même des citoyens, et ce, dans le cadre d'une démocratie réelle. Une mission difficile pour ce pays, étant donné son lourd héritage communiste et un environnement politique très controversé.

En 1990, l'administration publique communiste est insuffisamment modernisée pour permettre la mise en place d'une nouvelle législation, telle qu'exigée par l'UE. Dans cette optique, le respect de la conditionnalité visait la transformation de l'administration publique en un système professionnel et efficace qui, à son tour, a dû s'adapter aux caractéristiques de la bureaucratie nationale et de la culture institutionnelle de la Roumanie. Dans le cadre de son processus d'eupéanisation, la Roumanie a dû faire face non seulement à l'exigence de l'implantation de l'acquis communautaire, mais également à d'autres problèmes, tels que la corruption, l'absence d'une culture judiciaire et la présence d'un système judiciaire politisé non conforme aux standards européens, la faible expertise des fonctionnaires publics, la carence d'information du public sur le système communautaire et enfin une connaissance insuffisante des principes d'application des normes communautaires par les acteurs concernées.

Tenant compte de ces constats et plus spécifiquement de l'influence de l'intégration européenne sur l'administration publique en Roumanie qui, en 1990 était considéré comme un pays en voie de développement, nous sommes en mesure de confirmer l'hypothèse telle que nous l'avons suggéré au début de la présente étude : l'adhésion de la Roumanie à l'UE a imposé une réforme de l'administration publique, plus spécifiquement une transformation totale de l'administration publique vers un système efficace.

Bien que l'Union n'ait pas réussi à définir un modèle administratif européen, il est évident

que, dans le cadre de son parcours vers la finalité européenne, la Roumanie s'est vue imposer une conditionnalité contraignante et une transformation presque totale de son administration publique.

En ce sens, la Commission européenne, en septembre 2006, confirme que, malgré certains aspects qui demeurent préoccupants, la réforme de l'administration publique roumaine a enregistré des résultats positifs qui garantissent que le pays est orienté vers la bonne voie.

CONCLUSION

En avril 2005, la Roumanie signe à Luxembourg le traité d'adhésion à l'Union européenne ouvrant ainsi une des étapes les plus importantes de son histoire européenne, ce qui représente un grand espoir autant du point de vue économique que politique.

La Roumanie et la Bulgarie, pays de la « deuxième vague » de l'élargissement historique des années 2000, ont rejoint les 25 États membres, le 1er janvier 2007. Cependant, peu avant son adhésion, la Roumanie ne paraissait pas complètement prête pour faire cet important pas, car la Commission européenne venait de rappeler que certains aspects de la réforme systématique engagée dans ce pays demeuraient préoccupants. Malgré ces constatations inquiétantes, mais tenant surtout compte des progrès réalisés, les chapitres des négociations d'adhésion ont été clos, à la condition expresse que la Roumanie respecte ses engagements. En fait, l'adhésion de la Roumanie et la Bulgarie a été acceptée à condition que ces deux États soient guidés dans la poursuite de leur réforme par un mécanisme de « monitoring en continu ».

Ce mémoire a analysé les conséquences, pour l'administration publique, de la démarche d'adhésion à l'UE de la Roumanie, durant la période 1989 – 2009. Son objectif était de vérifier une hypothèse précise : la réussite de l'adhésion à l'Union européenne implique une transformation majeure de l'administration publique en un système professionnel, décentralisé et dépolitisé. Devant l'état précaire où se trouvait cette administration en 1990, lorsque la Roumanie était perçue comme un pays sous-développé, le processus d'adhésion allait forcer cet État à procéder à une transformation totale et accélérée de son administration publique.

Afin de comprendre le lourd héritage communiste du pays, nous avons dressé le tableau historique et politique de la Roumanie du XXe siècle. Le pays a vécu une forme de démocratie parlementaire, de 1918 à 1938, lorsque celle-ci a cédé la place à un régime

autocratique. Dès lors, s'installe un premier régime totalitaire, celui du général Antonescu, qui participe au fascisme des années 1940. Cet épisode est connu comme la « dictature légionnaire ». Par la suite, en 1947, la monarchie est abolie par le Parti communiste et un nouveau régime totalitaire s'installe en Roumanie, jusqu'en 1989. Le pays connaît alors l'une des pires périodes de son histoire moderne : la dictature « extrême » de Ceausescu qui s'étendra sur 22 ans. Aucun autre pays ex-communiste n'a vécu une telle expérience ; d'ailleurs les conséquences du communisme sont différentes d'un pays à l'autre. Dans le contexte où l'URSS et les autres pays satellites évoluent vers la sortie du communisme, sous l'égide de Gorbatchev, la « révolution roumaine » de décembre 1989 mène, enfin, à la libération tant désirée du joug communiste. À la suite de ces événements, le Parti communiste est aboli et la Roumanie retrouve ainsi sa liberté et cherche à s'orienter vers un modèle démocratique libéral.

Dans cette perspective, en 1990, la Roumanie annonce les deux priorités de sa politique étrangère : l'adhésion à l'OTAN et l'admission à l'Union européenne.

Le contexte international de l'après - choc du 11 septembre 2001 fut favorable à la Roumanie, et a permis son entrée à l'OTAN, en 2004. Par contre, l'adhésion à l'UE s'inscrit dans un long processus qui s'étend sur environ dix-sept ans, si l'on tient compte des premiers contacts avec l'UE, intervenus dès 1993, ensuite du dépôt officiel de la demande, en 1995, et finalement de l'adhésion elle même, en 2007.

Pour sa part, l'Union européenne, après 50 ans d'existence, se préparait, au début du XXI^e siècle, à son cinquième élargissement, appelé « élargissement historique » avec douze nouveaux candidats, de l'Europe centrale et l'Europe de l'Est. Dès lors, s'engage un processus de changement identitaire, réciproque et continu. L'UE tente de redéfinir son identité qui doit, dans un certain sens, s'adapter aux candidats, tandis que l'identité de ces derniers est également en voie de modification devant leur intégration éventuelle à la Communauté. Dans ce contexte, les candidats sont obligés de se plier aux nouveaux critères

exigeants d'adhésion, les critères de Copenhague, établis en 1993.

Les pays ex-communistes (sauf la Roumanie et la Bulgarie) dont les réformes avaient commencé avant la chute du communisme grâce à leur acquiescement concret à la politique de Gorbatchev, sont intégrés dans la première vague d'adhésion à l'UE, en 2004. Le lourd héritage communiste et la réalité roumaine post-communiste, caractérisée par un environnement politique, économique et social très mouvementé, expliquent la lenteur du processus d'adhésion à l'UE. Dans ce contexte, bien que la Roumanie ait déposé sa candidature à l'Union européenne, le 22 juin 1995, il a fallu plus de 10 ans de préparation à ce pays pour mettre en œuvre les mesures nécessaires afin de répondre ou satisfaire aux critères de Copenhague, relatifs à la stabilité des institutions démocratiques et, par conséquent, d'assumer les obligations d'État membre. La Roumanie a aussi dû procéder à une réforme totale de son administration publique afin qu'elle soit considérée apte à adhérer à l'Union européenne.

L'examen de l'influence externe sur l'administration publique a incité à analyser le rôle de l'UE dans l'imposition d'un certain modèle. On a relevé l'évolution de la conditionnalité de l'Union européenne et signalé ensuite le lien entre la conditionnalité et l'européanisation dans le cadre du processus d'accession à l'UE. Face aux déficiences évidentes des administrations publiques des anciens pays communistes, l'Union a mis en place plusieurs mécanismes de réforme. Cependant, aucun modèle en matière d'administration publique n'a été défini, ni proposé. Malgré l'absence d'un tel modèle, les administrations publiques des pays candidats ont inévitablement subi des transformations importantes, chacune à son rythme, en fonction de sa réalité propre.

En 1990, après la chute du communisme, la transition vers l'économie de marché occupe la première place en Roumanie. Dans ce contexte, l'accent est immédiatement mis sur la réforme économique et politique, ensuite sur la mise en œuvre de l'acquis communautaire.

La Commission qualifie, dans ses rapports réguliers, les problèmes de la Roumanie comme

« systémiques ». Elle impute ces problèmes à la corruption, à une piètre législation à une gestion et des contrôles inefficaces, à une bureaucratie peu qualifiée et aux conflits d'intérêts chez les fonctionnaires. Les critiques récurrentes de la Commission européenne ont forcé les autorités roumaines à s'engager avec plus de fermeté et avec cohérence dans la réforme administrative, sans laquelle le pays n'aurait pu intégrer l'Union. C'est ainsi qu'à partir de 2000, on constate des progrès importants au niveau de la législation et de la création d'institutions démocratiques pour transformer l'administration publique, tel qu'exigé par l'UE. En 2007, lors de l'adhésion à l'UE, la mise en place de cette législation était toujours déficitaire en raison, entre autres, de la persistance de l'ancienne mentalité communiste. Problème important qui a toujours freiné la réforme et qu'on ne peut négliger : la corruption mine encore le système politique et administratif. La Roumanie demeure un des pays les plus corrompus de l'ancien bloc communiste.

En examinant la réforme de l'administration publique de la Roumanie, nous avons identifié deux dimensions importantes. Premièrement, une évolution interne qui a freiné la réforme en raison du lourd héritage communiste qui a perduré après décembre 1989. S'est alors installé un régime politique mouvementé, où le pouvoir était monopolisé par les néo-communistes. La situation, dramatique du point de vue économique et social et aggravée par la corruption, exigeait un changement majeur. Le second aspect est tributaire du fait que l'UE était elle même en évolution et sans doute insuffisamment préparée pour intégrer des pays affectés d'une multitude de problèmes; c'est pourquoi le processus d'adhésion a été très complexe. La Commission européenne formulait parfois des attentes irréalistes, si l'on tient compte de la réalité du pays. En l'absence d'un modèle précis d'administration publique, l'UE s'est néanmoins imposée en influençant directement l'accélération de la réforme administrative, en Roumanie et sans doute ailleurs. L'évolution interne de la Roumanie a eu un impact important sur la durée du processus d'adhésion à l'UE; l'influence externe est le fait de la Commission européenne qui fut la clé du succès de la réforme de l'administration publique.

Certes, la réforme d'une administration publique communiste n'est pas une mission facile. Probablement faudra-t-il attendre plusieurs années pour que les signes de pleine réussite puissent être observés. En même temps, on peut considérer comme logique que la réforme suive un rythme si lent, compte tenu de la spécificité de la Roumanie, notamment de son lourd héritage communiste.

Cette recherche nous a amenée à souligner l'importance de la réforme de l'administration publique des anciens pays communistes en vue de corriger leurs déficiences et de créer de nouvelles structures capables de mettre en œuvre les mesures et législations de l'Europe communautaire. Nous avons constaté que cette réforme a suivi un rythme différent, propre à chaque pays. Il nous semble que l'eupéanisation des administrations publiques en Europe centrale et orientale est liée directement à leur évolution post 1989, en fonction du poids de leur héritage communiste. En ce sens, l'exemple de la Roumanie est intéressant et complexe, en raison de l'ensemble des problèmes identifiés à tous les niveaux, politiques, économiques et sociaux, mais il est aussi révélateur quant à l'influence de l'Union européenne dans la réussite de cette réforme.

Certes, de nouvelles recherches, portant sur l'impact du poids du passé et le rôle de l'eupéanisation et de la conditionnalité sur la transformation des administrations publiques des pays de l'Europe centrale et orientale s'avèrent nécessaires afin de mieux cerner ce phénomène. Aussi serait-il intéressant d'analyser d'autres cas similaires à commencer par les démarches en cours en Croatie engagée, elle aussi, dans son processus d'adhésion à l'UE, et ailleurs dans le monde où se dessinent des processus d'intégration régionale.

BIBLIOGRAPHIE

- ANASTAKIS, O. et BECHEV D. (2002). « EU Conditionality in South East Europe : Bringing Commitment to the Process ». Paper draws on the discussions during a workshop entitled « EU and Balkans: The implications of EU conditionality » which was organised by the South East European Studies Programme at St. Anthony's College on 22 November 2002.
- BADAN, O. et BRUGERE, D. et DRAGOMIRESCU, I. et DRECHSELOVA, L. et ESANU R. (2009). « Roumanie 1989-2009 : un bilan – acquis et défaillances vingt ans après ». Mémoire pour l'École d'Hiver de M. François Bafoil, *Sciences Pro*, janvier 2009, p. 1-166.
- BAZIN, Laurent et ALTHABE Gérard (1999). « Un paysage social incertain : la Roumanie post-communiste », *Journal des anthropologues* [En ligne], 77-78 | 1999, p. 1-11, mis en ligne le 01 juin 2000, consulté le 16 avril 2011. URL : <http://jda.revues.org/3085>
- BAUBY, Pierre (2011). « L'européanisation des services publics », *SciencesPo. Les Presses*, 2011, ISBN 978-2-7246-1227-1.
- BFOIL, F. et HIBOU B. (2003). « Les administrations publiques et les modes de gouvernement à l'épreuve de l'européanisation. Une comparaison Europe du Sud ». Europe de l'Est, *Les Études du CERFI*, Sciences Po, no. 102 décembre 2003, p.1-36.
- BODEA BOLBOS, Gabriela Narcisa. (2010). « L'Implémentation de l'acquis communautaire en Roumanie ». *Thèse doctorat*, 2010, Université BALBES-BOLAY de Cluj-Napoca, p. 235.
- BOIA, Lucian (1995). « *Mituri istorice romanesti* ». Editura Universitatii, Bucuresti, 1995, p. 28.
- BOIA, L. (2003). « La Roumanie. Un pays à la frontière de l'Europe ». *Éditions Les Belles Lettres*, 2003, Paris, p. 28
- BOULINEAU, E et SUCIU, Marius (2009). « Décentralisation et régionalisation en Bulgarie et en Roumanie. Les ambiguïtés de l'européanisation ». *L'Espace géographique* 2009. http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=EG_374_0349
- CAPELLE-POGACEAN, Antoanela (2000). « Roumanie : l'utopie unitaire en question ». *Critique internationale*, no 6, hiver 2000. p. 101-120.
- CETERCHI, Ioan (1992). « Les problèmes institutionnels de la transition en Roumanie ». *Revue d'études comparatives Est-Ouest*. Volume 23, 1992, No.4, p. 89-125.

- CETERCHI, Ioan et VINTU Ion (1974). « La coordination et la consultation dans l'administration d'État en Roumanie ». In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 26 N°4, Octobre-décembre 1974. pp. 775-786.
- CHALTIEL, Florence (2010) - Le processus européen après le traité de Lisbonne, (2e édition), Paris, La Documentation française, 216 pages.
- CHIRIEAC, B. et Ciobanu-Dordea A. et al. (2001). « Le rôle de l'Administration publique dans le processus de l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne ». Séminaire organisé par l'Institut Européen de la Roumanie, 2001, p. 1-12.
- CHRISTIANSEN, T. et JORGENSEN K. E., et WIENER, A. (1999). « The Social Construction of Europe ». *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no 4, 1999, p. 528-544.
- COMAN, Ramona (2006). « Les défis de l'eupéanisation dans la réforme du système judiciaire roumain post-communiste », *Revue française de science politique*, 6/2006 (Vol.56),p. 999-1027.
URL : www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2006-6-page-999.htm
DOI : [10.3917/rfsp.566.0999](https://doi.org/10.3917/rfsp.566.0999)
- COMEAU, Paul-André (2006). « Administration nationale et intégration européenne », dans BERNIER, Robert (sous la dir.) *Réalités nationales et mondialisation*, Québec, Les Presse de l'Université du Québec, 577 p., chap.12, p.339-365, ISBN 2-7605-1408-0.
- COSTA, O. et BRACK, N. (2011). « Le fonctionnement de l'Union européenne », Editions de l'Université de Bruxelles, 253 p, ISBN 978-2-80004-1492-8.
- CÔTÉ, L. et B. MAZOUZ (2005). « Les effets de la Loi sur l'administration publique sur la qualité des services et sur la gestion dans les ministères et les organismes au sous-secrétariat à la modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor ». Québec, Gouvernement du Québec, 20 septembre.
- CIRSTOCEA, Ioana. (2006). « Le 'monde disparu' et la 'société naissante' : représentations savantes de la sortie du communisme en Roumanie ». *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, Volume 37, 2006, N°3. Mémoire à l'Est. pp. 113-142.
- D'HAUSSONVILLE, Jean (2003). « Le processus d'adhésion : cet élargissement est-il mieux préparé dans l'histoire de l'Union ? ». *Pouvoirs* 2003/3, no.106, p. 5-39.
- DAKOWSKA, D. et NEUMAYER, L. (2005). « Introduction : repenser l'impact de l'adhésion », *Politique européenne* 2005/1, no.15, p. 5-27.

- DIENER, Georges (2001). « Résistance populaire et maquis en Roumanie (1945-1965) ». *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2001/4 n° 204, p. 125-139.
- DIMITROVA, Antoaneta (2002). « Enlargement Governance and Institution Building in Central and Eastern Europe: The Case of the EU's administrative capacity Requirement ». Paper presented at the ECPR, Turin.
<http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions1paperarchive/turin/WS4/dimitrova.pdf>.
- DOLOWITZ, D. et MARSH, D (2000). « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making ». *Governance*, vol.13, no.1, 2000, p. 5-24.
- DONNEL, G. O. et SCHMITTER, Ph. (1986). « *Transition. From authoritarian rules: Prospect for Democracy, Tentative conclusions about uncertain Democracies* ». Baltimore, John Hopkins University Press, 1986, p.6.
- DRAGOS, D.C. et NEAMTU, Bogdana (2007). « La réforme de l'administration publique locale en Roumanie : Tendances et obstacles », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2007/4 Vol .73, p. 699-720.
- DURANDIN, Catherine (2005). « La Roumanie en mal d'identité ». *Etudes*, 2005/12 Tome 403, p. 595-605.
- GAUTHIER, Benoît (dir.) (2009). « *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données* ». 5^e édition, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- GEORGAKAKIS, D. et LASSALLE, M. (2007). « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007/1 n° 166-167, p. 38-53. DOI : 10.3917/arss.166.0039.
- GOETZ, Klaus H. (2001). Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization?, *Journal of European Public Policy* vol.8, no 6, december 2001.
- GUYADER, Maurice (2007). « Élargissements et intégration dans l'Union ». *Politique étrangère*, 2007/2 Été, p. 367-380. DOI: 10.3917/pe.072.0367.
- HALL, P. A. et TAYLOR, R. C. R. (1996). « Political Science and the Three New Institutionalisms ». *Political Studies*, 44 (4), p. 936-957.
- HAUPT, Georges (1968). « La genèse du conflit soviéto – roumain ». *Revue française de science politique*, 18^e année, no.4, 1968, p. 669-684.
- HIGLEY, J. et PAKULSKI J. (2000). « Jeux de pouvoir des élites et consolidation de la démocratie en Europe centrale et orientale ». In: *Revue française de science*

politique, 50e année, n°4-5, 2000. p. 657-678.

HINTEA, C. et SANDOR, S.D. et JUNJAN, V. (2002). «Administrative reform in Romania and the European Union ». *Revista transilvana de stiinta administrativa*, no. 1(7), 2002, p. 54-74.

IATU, Corneliu (2007). « Transition démocratique en Roumanie et implications spatiales », *L'Espace Politique* [En ligne], 3 | 2007-3, mis en ligne le 22 décembre 2007, Consulté le 02 juillet 2011. URL : <http://espacepolitique.revues.org/index837.html>

KERN, Francis (2010). « L'Acte Unique : un tournant néolibéral ? ». *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques*, 2010, p. 36-39.

LADRECH, R. (1994). « The Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The Case of France ». *Journal of Common Market Studies*, 32 (1), p. 69.

LEQUESNE Christian (1996). « La Commission européenne entre autonomie et dépendance ». In: *Revue française de science politique*, 46e année, n°3, 1996. pp. 389-408.

LENZ, Valéry-Xavier (2006). « L'élargissement de l'Union se poursuit en ombre ». *Le Taurillon magazine eurocitoyen*, juillet 2006.
<http://www.taurillon.org/L-elargissement-de-l-Union-se-poursuit-dans-l-ombre>

LHOMEL, Edith. (2003). « Roumanie 2002 – 2003. Un parcours encourageant, mais parfois sinueux ». *Le Courrier des Pays de l'Est* 2003/6-7, no.1036, p. 173-189.

LHOMEL, Edith. (2005). « Roumanie 2004-2005 Une dynamique épargnée par les jeux politiques », *Le Courrier des pays de l'Est* 4/2005 (n° 1050), p. 196-214.
URL : www.cairn.info/revue-le-courrier-des-pays-de-l-est-2005-4-page-196.htm.

LINZ, J. and STEPAN, A., (1996). « *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe* ». Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

LIPPERT, B., UMBACH, G. and WESSELS, W. (2001). « Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power ». *Journal of European Public Policy*, 8 (6), p.980 -1012.

MACLEOD, Alex. (2002). « L'approche constructiviste de la politique étrangère ». Dans Frédéric Charillon, *Politique étrangère : Nouveaux regards*, Paris, Presse de Sciences Po, p.65-90.

MAMADOUH, Virginie (2001). « The territoriality of european integration and the territorial features of the European Union : the first 50 years ». *Tijdschrift voor*

Economische en Sociale Geografie, Sainte-Foy, Vol. 92, No. 4, p. 420-436.

MANOURY, Jacques et SARPE, Daniela (2004). « L'élargissement de l'Union européenne et la Roumanie : Problèmes et perspectives ». *Publication Universit. Rouen Havre*, 2004, p.446.

MARTHAN, Joseph (1992). « Du traité de Paris à l'Acte unique européen : parcours et bilan ». *The French Review*, Vol 65, No. 6, May 1992, p. 878-890.

MATEI, Ani (2007). « Les transferts de compétences vus depuis la Roumanie ». PDF à partir de *uni-muenchen.de*, 2007, p. 1-16.

MAZOUZ, B. et FACAL J. et HATIMI I-E. (2006), « Organisations internationales et diffusion des nouveaux modèles de gouvernance : Des tendances globales aux réalités locales ». *Revue gouvernance*, Vol.2, No.2, pp. 1-12.

MAZOUZ, B. et FACAL J. et M.J.B. TARDIF (2006). « À propos de la performance : L'Arlésienne de la sphère publique ». Dans D. Proulx, *Management des organisations publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 30-59.

MAZOUZ, B. et ROCHET C. (2005). « De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires tirés des expériences française et québécoise ». Canada, *Revue Télescope*, la revue de l'Administration comparée, avec C. Rochet, automne 2005, p. 69-87, ISSN 1203-3294.

MAZOUZ, B. et B. TREMBLAY (2006). « Toward a post-bureaucratic model of governance: How the institutional commitment is challenging Quebec's administration ». *Public Administration Review*, p.263-273.

McFOUL, Michael et STONER-WEISS, Kathryn (2004). « *After the Collapse of Communism. Comparative Lessons of Transition* », Cambridge University Press, 2004, p. 58-95.

MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik (2007). « Héritages, concurrence entre les partis et gouvernance de la fonction publique dans la Hongrie postcommuniste ». *Critique internationale*, 2007/2 n° 35, p. 51-68. DOI : 10.3917/cii.035.0051.

MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik (2011), « The durability of EU civil service policy in central and eastern Europe after accession ».g *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 24, No. 2, April 2011, pp. 231-260.

MORAVCSIK, A. (1991). « Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community ». *International Organization*, 45(1), hiver 1991, p. 19-56

- MORIN, Edgar (1992). « Maastricht, espoirs et peurs d'Europe ». *Le Monde*, 1er juillet 1992, p.2.
- NEUMAYER, Laure (2004). « La science politique et l'élargissement de l'Union européenne : paradigmes et objets de recherche ». *Post-communisme : les sciences sociales à l'épreuve*, p.2-13.
- http://www.colbud.hu/apcaa/img_upload/4d11dfd490c468ca39fcefabae592944/NeumayerLascience2003.pdf
- NUNBERG, B. (1999). « *The State after Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe* ». Washington, DC: The World Bank.
- PAPADIMITRIOU, D. et PHINNEMORE, D. et MARCOU, V. (2003). « Mettre en œuvre les jumelages institutionnels : les leçons du cas roumain ». In: *Revue d'études comparatives Est-Ouest*. Volume 34, 2003, N°3. Dossier : Les réformes de la coopération à l'Est de l'Union européenne. pp. 65-83.
- POTEL, Jean-Yves (2006). « La fin du communisme ». *Strates* [En ligne], 12 | 2006, mis en ligne le 19 juillet 2007, p.1-16. URL : <http://strates.revues.org/1612>
- POWELL, Walter W. et Paul J. DiMaggio. (1991). « *The New Institutionalism in Organisational Analysis* ». Chicago et Londres: The University of Chicago Press.
- PRIBAN, Jiri. (2005). « European Union Constitution-Making, Political Identity and Central European Reflections ». *European Law Journal*, Vol.II, No.2, March 2005, p. 135-153.
- PROFIROIU, M. et ANDREI, T. et DINCA, D. et CARP, R. (2005). « Reforma administratiei publice in contextual integrarii europene ». *Institutul European din Romania – Studii de impact III*, 2005, p. 1-72.
- QUERMONNE, Jean-Louis (1992). « Trios lectures du traité de Maastricht. Essai d'analyse comparative ». *Revue française de science politique*, 42^e année, No. 5, 1992, p. 802-818.
- RADAELLI, C. (2003). « The Europeanization of Public Policy ». In FEATHERSTONE K., RADAELLI C., (dir.), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 30.
- REBELES-TROANTA, Dragos Teodor (2005). « Reforma in administratie. Proces de descentralizare, deconcertare ». Université de l'administration publique, SNSPA, 2005, Bucarest, p. 259-265.
- ROGER, Antoine (2002). « Relations agraires et relations de pouvoir dans la Roumanie

- communiste : les coopératives agricoles de production comme terrain d'affrontement politique ». *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2002/2 no49-2, p. 24-53.
- SAKKAL, Muriel (2004). « La fin du Ceausescu (Roumanie) ». Séminaire d'Histoire contemporaine II, mai 2004, p. 1-6.
- SAURUGGER, Sabine (2004). « Conceptualiser l'intégration européenne : l'état de l'art théorique ». *La revue internationale et stratégique*, n° 54, été, p.165 - 176.
- SAURUGGER, S et SAUREL, Y (2006). « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique ». *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 13, n° 2, 2006, p.179 -211.
- SBRAGIA, A. (1993). « The European Community: a balancing act ». *Publius: The Journal of Federalism*, 23 (3), été 1993, p. 23-38.
- SCHARMAN, J.C. (2004). « Who pays for entering Europe ? Sectoral politics and European Union accession ». *European Journal of Political Research*, Vol. 43, Issue 6, october 2004, p. 797-822.
- SCHIMMELFENNIG F. et SEDELMEIER U. (2004). « Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe ». *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 2004, p. 669 -687.
- SCHMITTER, P. C. (1996). « La transitologie : Art ou pseudo-science ?, dans J. Santiso, De la condition historique des transitologues en Amérique latine et en Europe centrale et orientale ». in *Revue internationale de Politique Comparée*, vol. 3, n°1, 1996, p. 43.
- SCHMITTER, P. C. et KARL T. L. (1994). « The Conceptual Travels of Transitologists and Considologists : How Far to the East Should They Attempt to Go ? ». In *Slavic Review*, vol. 53, n°1, 1994, p. 173.
- SCHNEIDER Catherine. (2004). « L'Union européenne et la Conditionnalité politique ». Texte présenté dans le cadre du *Forum de Nijni Novgorod. Projet Tempus TACIS VOLGADOC*, juillet 2004.
- SCHWOK, René (2005). « *Théories de l'intégration européenne* ». Paris: Montchrestien, 154 pages.
- STAN, V. et RENERT, C. (2007). « Statutul functionarului public pentru buna guvernare ». *Fundatia SOROS Romania*, decembrie 2007, p. 1 - 111.
- STARK, David (1992). « Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe ». *East European Politics and Societies*, vol. 6, no.1, p.22.

- STOECKER, Randy (1991). « Evaluating and rethinking the Case Study ». *Sociological Review*, vol. 39, no1, p.101.
- SUCIU, Marius (2003). « La tradition de la médiocrité dans la gestion des collectivités locales en Roumanie ». *Revue Arches*, 20003, p. 61-71.
- THERRIEN, Marc-Antoine (2009). « *L'adhésion de l'Espagne, de l'Autriche et de la République Tchèque : Conditionnalité évolutive, européanisation et réformes administratives* ». Mémoire, février 2009, p.20.
- TISMANEANU, Vladimir (1998). « *Fantasies of Salvation. Democracy, Nationalism and Myths in Post-Communist Europe* ». Princeton UP, 1998, 154 pages.
- TORRES, Lourdes. (2004) « Trajectories in public administration reforms in European Continental countries ». *Australian Journal of Public Administration*, vol.63, no3, septembre 2004, p. 99-112.
- TULMETS, Elsa (2006). « L'adaptation de la méthode ouverte de coordination à la politique de l'élargissement de l'UE : l'expérience des jumelages en Estonie et en Hongrie ». *Politique européenne* 1/2006, no 18, p. 155-189.
- VERHEIJEN, Tony J.G. (2002). « Les critères administratifs d'adhésion à l'Union européenne : sont-ils voués au placard ? ». *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, no.3, p. 79-99.
- VERHEIJEN, Tony J.G. (2003). « L'administration publique en Europe centrale et orientale : apparition d'un modèle sui generis ou avatar des traditions européennes ? ». *Revue française d'administration publique* 2003/1-2, No. 105-106, p. 95-108.
- WILLE, Sébastien (1991). « Le marché unique européen : L'Europe de 1992 ». *Revue générales*, 1991, no 22, p. 411-416.
- WU, Yu-Shan (2001). « Les voies du communisme ». *Raisons politiques*, 2001/3 no 3, p. 19-36.
- YIN, C. (2004). « *Case Study Research: Design and Methods* ». 3e édition, Thousand Oaks, Californic: Sage Publications, 181 pages.
- ZAMFIR, Robert K. (2003). « *O analiza critica a tranzitiei. Ce va fi "dupa" (Une analyse critique de la transition. Ce qui sera "après")* ». Iasi : Polirom, 2003.

Textes juridiques

Constitution roumaine de 1991, publiée dans le JO no. 233/1991

Constitution roumaine de 2003, publiée dans le JO no. 767/2003

Sites Internet

European Union Information Website (EU and Europe), <http://www.euractiv.com/>

European Institut of Public Administration (EIPA), <http://publications.eipa.eu/>

Transparency International (TI), <http://www.transparency.org>

Ministère de l'Administration et des Affaires Intérieures (MAI), <http://www.mai.gov.ro>.

Rapports officiels

Tous les rapports ainsi que les autres documents relatifs à l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne sont disponibles sur le site Internet de l'Union européenne, à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/enlargement/archives/romania/key_documents_en.htm.

Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie en vue de l'adhésion, 2006

Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie en vue de l'adhésion, 2004

Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie en vue de l'adhésion, 2003

Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie en vue de l'adhésion, 2002

Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie en vue de l'adhésion,
2001

Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie en vue de l'adhésion,
2000

Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie en vue de l'adhésion,
1998